

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Volume 31 – Numéro 1-2

Année : 2000-2001

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12343>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12343>

Page vide laissée intentionnellement.

| | |
|--|------------|
| NATURE ET EFFETS D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET D'UN PLAN D'URBANISME.... | 3 |
| Par Jacques L'HEUREUX | |
| LE RÈGLEMENT DE ZONAGE SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME..... | 77 |
| Par Lorne GIROUX | |
| LE RÈGLEMENT DE LOTISSEMENT SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME..... | 141 |
| Par André LANGLOIS | |
| LES RÈGLEMENTS À CARACTÈRE DISCRÉTIONNAIRE EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME | 199 |
| Par Marc-André LECHASSEUR | |
| LA LÉGALITÉ DANS LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT | 267 |
| Par Gilles ROUSSEAU | |
| LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME..... | 341 |
| Par Jean-Pierre ST-AMOUR | |
| LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES | 405 |
| Par Daniel BOUCHARD, Isabelle CHOUINARD | |

Page vide laissée intentionnellement.

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : NATURE ET EFFETS D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET D'UN PLAN D'URBANISME

Auteur(s) : Jacques L'HEUREUX

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 3-77

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12338>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12338>

Page vide laissée intentionnellement.

NATURE ET EFFETS D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET D'UN PLAN D'URBANISME*

par Jacques L'HEUREUX**

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Introduction | 7 |
| I. Nature de la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme | 9 |
| A. La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement | 9 |
| 1. L'autorité compétente | 9 |
| 2. Le contenu d'un schéma d'aménagement | 9 |
| a. Le schéma lui-même | 9 |
| 1) Le contenu obligatoire | 10 |
| 2) Le contenu facultatif | 12 |
| b. Le document complémentaire | 13 |
| 1) Le contenu obligatoire | 13 |
| 2) Le contenu facultatif | 15 |
| c. Les documents | 17 |
| 3. La nature d'un schéma d'aménagement | 18 |
| a. Le schéma lui-même | 18 |
| b. Le document complémentaire | 21 |
| 4. L'intervention des tribunaux | 21 |
| a. L'interprétation libérale | 21 |
| b. L'arrêt <i>Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)</i> | 22 |
| 1) La décision | 22 |
| 2) Le schéma est-il un règlement ou une directive? | 24 |

*, Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**, Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

| | | |
|------------|--|-----------|
| | 3) La sanction judiciaire | 25 |
| B. | La planification au niveau local : le plan d'urbanisme | 26 |
| | 1. L'autorité compétente | 26 |
| | 2. Le contenu d'un plan d'urbanisme | 26 |
| | a. Le plan d'urbanisme lui-même | 26 |
| | 1) Le contenu obligatoire | 27 |
| | 2) Le contenu facultatif | 27 |
| | b. Le programme particulier d'urbanisme . . . | 28 |
| | 3. La nature d'un plan d'urbanisme | 29 |
| | a. Le plan d'urbanisme lui-même | 29 |
| | b. Le programme particulier d'urbanisme . . . | 30 |
| | 4. L'intervention des tribunaux | 31 |
| II. | Effets | 31 |
| A. | La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement | 31 |
| | 1. Les effets sur la municipalité régionale de comté | 31 |
| | 2. Les effets sur la municipalité locale | 33 |
| | a. L'obligation d'adopter un plan d'urbanisme | 33 |
| | b. La conformité | 33 |
| | 1) L'obligation | 33 |
| | 2) La vérification | 37 |
| | a) La procédure | 37 |
| | i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du schéma | 37 |
| | ii) La vérification de la conformité du plan d'urbanisme | 37 |
| | iii) La vérification de la conformité des règlements d'urbanisme | 40 |
| | ii. La vérification suite à la modification du schéma | 44 |

| | | |
|------|--|----|
| iii. | La vérification suite à la révision du schéma | 49 |
| iv. | La vérification lors d'une modification ordinaire à un plan ou à un règlement d'urbanisme | 52 |
| | i) La règle | 52 |
| | ii) L'exception | 55 |
| | b) Le certificat de conformité | 55 |
| c. | Les travaux publics | 57 |
| 3. | Les effets sur le gouvernement | 57 |
| 4. | Les effets sur la population | 60 |
| B. | La planification au niveau local : le plan d'urbanisme | 61 |
| 1. | Les effets sur la municipalité locale | 61 |
| | a. L'effet général | 61 |
| | b. L'obligation d'adopter des règlements d'urbanisme | 64 |
| | c. La conformité | 65 |
| | 1) L'obligation | 65 |
| | 2) La vérification | 66 |
| | a) La procédure | 66 |
| | i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme | 66 |
| | i) L'adoption d'un nouveau règlement ou l'avis indiquant qu'il y a déjà un règlement conforme | 66 |
| | ii) La modification d'un règlement existant | 68 |
| | ii. La vérification suite à la révision du schéma | 70 |
| | i) La modification de règlements | 70 |
| | ii) L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme . . . | 71 |

| | | |
|-------------------|--|----|
| iii. | La vérification suite à la modification ou à la révision du plan d'urbanisme | 72 |
| i) | La modification de règlements | 72 |
| ii) | L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme . . . | 73 |
| iv. | La vérification lors d'une modification ordinaire à un règlement d'urbanisme | 74 |
| b) | La présomption de conformité | 75 |
| 2. | Les effets sur la population | 75 |
| Conclusion | | 76 |

«Il y a une grave erreur à prétendre séparer l'utilité et la beauté; c'est aussi un non-sens intellectuel, car, il n'y a pas d'exemple d'une pareille dissociation dans la nature.»

Richard Neutra

Introduction

Les lois québécoises contenaient des dispositions touchant l'urbanisme depuis le Régime français, mais ce n'est qu'en 1979 que le Québec adopta une loi générale sur l'urbanisme, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹. Cette loi

-
1. L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*]. Sur les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme, voir : B. Beaulieu, Y. Ferland et F. Roy, *L'arpenteur géomètre et les pouvoirs municipaux et régionaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995 aux pp. 145-178, 211-238; Y. Duplessis et J. Hétu, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991 aux pp. 79-129; L. Giroux, «Le contrôle judiciaire sur l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme : développements récents» dans *Développements récents en droit municipal* (1989), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1989 aux pp. 95-103; L. Giroux, «Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 73-78; L. Giroux, «Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1999 aux pp. 301-306; J. L'Heureux, «L'articulation des normes d'occupation des sols en France et à l'étranger : le Québec» dans *L'articulation des normes d'occupation des sols en Europe*, Paris, Gridauih, 1998 aux pp. 201-220; J. L'Heureux, «La collectivité locale, l'État, la population et l'urbanisme: Le Québec et la France» dans *Mélanges Germain Brière*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1993 aux pp. 679-699; J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984 aux pp. 560-646; J. L'Heureux, «Le droit de l'urbanisme au Québec» dans *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, 1996, Paris, Dalloz, 1997 aux pp. 567-576; J. L'Heureux, «L'évolution du droit de l'urbanisme au Québec en 1997-1998 dans *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, 1999, Paris, Dalloz, 1999 aux pp. 565-570; J. L'Heureux, «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : la planification et le contrôle intérimaire» (1985), 5 C.P. du N. 1; J. L'Heureux, «Schémas d'aménagement et plans directeurs au Québec» (1977), 8 R.G.D. 185; J. L'Heureux, «Les pouvoirs des municipalité régionales de comté» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 1-69; J. L'Heureux, «Schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et contrôle intérimaire» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, Cowansville

a été par la suite maintes fois modifiée et a fait l'objet de nombreux jugements. Il importe, en conséquence, de se demander ce qu'est devenu, vingt ans après, le droit de l'urbanisme au Québec.

Nous traiterons, pour notre part, des instruments essentiels de planification que sont le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme. Nous le ferons en concentrant notre étude sur la nature et les effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme. Nous ne traiterons donc pas de la procédure de modification ou de révision d'un schéma, ni de la procédure d'adoption, de modification ou de révision d'un plan. Nous ne traiterons pas non plus du contrôle intérimaire.

Nous étudierons, en premier lieu, la nature et le contenu d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme. Nous considérerons ensuite les effets de ces deux documents.

(Qc), Yvon Blais, 1988 aux pp. 73-99; J. L'Heureux, «Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*» (1990), 11 R.G.D. 7; J. L'Heureux et L. Giroux, «Le premier avis de la Commission nationale de l'aménagement : commentaires et critique» (1982), 42 R. du B. 133; F. Marchand, «La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement» (1986), 27 C. de D. 543; F. Robert, *L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement en milieu rural : aspects opérationnels*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1988 aux pp. 80-91; J.-P. Saint-Amour et M.-A. LeChasseur, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée*, Cowansville (Qc), Yvon Blais; S. Sansfaçon, «Éléments nouveaux à l'égard des droits acquis et le pouvoir de prohiber revu et élargi» dans *Développements récents en droit municipal* (1999), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1999 aux pp. 1-25. Sur la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme dans les autres provinces canadiennes, voir: F. Hoehn, *Municipalities and Canadian Law*, Saskatoon, Purich Publishing, 1996 aux pp. 128-323; S. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983 aux pp. 173-265; I.M. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973.

I. Nature de la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit un schéma d'aménagement régional et un plan d'urbanisme local. Par ailleurs, même s'il ne s'est pas réservé la compétence en matière d'urbanisme, l'État québécois joue un rôle très important en ce qui concerne la planification.

A. La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement

1. L'autorité compétente

Toute municipalité régionale de comté du Québec² a l'obligation de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d'aménagement applicable à l'ensemble de son territoire³. Il y a lieu de remarquer que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne dit plus, comme autrefois, que la municipalité régionale de comté doit adopter un schéma. Elle ne le fait plus parce que toutes les municipalités régionales de comté, à l'exception d'une seule, ont maintenant un schéma. Il suffit donc de dire qu'elles doivent maintenir un schéma.

Toute municipalité régionale de comté du Québec a, de plus, l'obligation de réviser son schéma au moins à tous les cinq ans⁴.

2. Le contenu d'un schéma d'aménagement

a. Le schéma lui-même

Le schéma d'aménagement est un document fondamental. Il donne, en effet, les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité

2. Les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais sont assimilées à une municipalité régionale de comté pour l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sauf les exceptions mentionnées aux articles 264.1, 264.2 et 264.3 de cette loi, *ibid.*

3. *Ibid.*, art. 3.

4. *Ibid.*, art. 54-55.

régionale de comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci.

Le contenu du schéma d'aménagement est en partie obligatoire et en partie facultatif.

1) Le contenu obligatoire

Le schéma d'aménagement doit⁵ :

- déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire ;
- déterminer les grandes affectations du territoire pour les différentes parties de celui-ci, c'est-à-dire les grands usages qui seront permis : usages urbains, usages agricoles, usages forestiers, loisir, villégiature, etc.;
- sans restreindre la généralité de ce qui précède et sans limiter l'application des autres éléments du schéma, à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles;
- déterminer tout périmètre d'urbanisation, c'est-à-dire déterminer les endroits où la municipalité régionale de comté veut qu'il y ait développement urbain;
- déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain

5. *Ibid.*, art. 5.

- ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables;
- déterminer les voies de circulation dont la présence, actuelle ou projetée, dans un lieu, fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;
 - déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique;
 - décrire et planifier l'organisation du transport terrestre et, à cette fin, indiquer la nature des infrastructures et des équipements de transport terrestre importants⁶ qui existent, ainsi que l'endroit où ils sont situés, et compte tenu du caractère adéquat ou non de ces infrastructures et de ces équipements, de la demande prévisible en matière de transport et de la part anticipée du transport devant être assuré par les divers modes, indiquer les principales améliorations devant être apportées à ces infrastructures et à ces équipements et indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements de transport terrestre importants dont la mise en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés;
 - indiquer la nature des infrastructures et des équipements importants⁷ qui existent⁸, autres que ceux de transport terrestre, ainsi que l'endroit où ils sont situés et indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements importants, autres que ceux de transport terrestre, dont la mise

6. Est important toute infrastructure ou tout équipement qui intéresse les citoyens et contribuables de plus d'une municipalité ou qui est mis en place par le gouvernement, l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État, par un organisme public (c'est-à-dire par un organisme dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q. c. F-3.1.1, ou dont le capital-actions provient, pour plus de la moitié, du fond consolidé du revenu) ou par une commission scolaire.

7. *Ibid.*

8. De tels infrastructures et équipements comprennent, en particulier, les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les usines d'épuration, les sites d'enfouissement, les équipements de loisirs, etc.

en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés.

2) Le contenu facultatif

Le schéma d'aménagement peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté⁹ :

- déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir les priorités entre les zones ainsi déterminées et déterminer, pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci, les affectations du sol et la densité approximative d'occupation¹⁰ c'est-à-dire la proportion entre les surfaces de plancher et l'étendue du sol;
- déterminer la densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire de la municipalité régionale de comté, hors de toute zone prioritaire;
- déterminer, pour un périmètre d'urbanisation ou pour les différentes parties de celui-ci, hors de toute zone prioritaire, les affectations du sol qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté¹¹;
- déterminer les immeubles, autres que les voies de circulation déjà indiquées dans la partie que doit contenir obligatoirement le schéma comme créant des contraintes majeures, et les activités dont la présence ou l'exercice actuel ou projeté dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu

9. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 6.

10. Pour une analyse approfondie de la densité d'occupation du sol, voir : L.Giroux et M. Poirier, «Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : des problèmes toujours d'actualité dans *Développements récents en droit municipal* (1998), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998 aux pp. 195-225.

11. Tel serait le cas d'un parc industriel ou d'un site historique.

est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;

- décrire l'organisation du transport maritime et aérien en indiquant les modalités de l'intégration, dans le système de transport, des infrastructures et des équipements de transport maritime et aérien importants avec les infrastructures et équipements de transport terrestre importants;
- décrire les propositions intermunicipales d'aménagement émanant d'un groupe de municipalités;
- indiquer toute partie du territoire qui, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les mines*¹², est soustraite au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière;
- déterminer les orientations en vue de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée au sens de la disposition préliminaire de la *Loi sur les forêts*¹³, ce pouvoir ne restreignant toutefois pas la généralité de l'obligation prévue dans la partie obligatoire du schéma quant aux orientations relatives aux ressources d'autres milieux que la forêt privée.

b. Le document complémentaire

Le schéma doit comprendre, en outre, un document complémentaire.

Celui-ci a aussi un contenu obligatoire et un contenu facultatif.

1) Le contenu obligatoire

Le document complémentaire doit, en vertu du paragraphe 1^o du second alinéa de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, établir des règles minimales qui obligent les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté :

12. L.R.Q. c. M-13.1. En vertu de cet article, ces parties du territoire sont déterminées par arrêté ministériel.

13. L.R.Q. c. F-4.1.

- à régir ou prohiber, dans le règlement de zonage, les usages du sol, les constructions et les ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables;
- à régir ou prohiber, dans le règlement de lotissement, les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles aux même endroits;
- à prescrire, dans le règlement de lotissement, la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire;
- à régir, dans le règlement de zonage, l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes;

Il doit, en vertu du paragraphe 2° du même alinéa du même article, établir des règles minimales qui obligent les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté :

- à régir ou prohiber, dans le règlement de zonage, les usages du sol, les constructions et les ouvrages, ou certains d'entre eux, aux endroits où le schéma a considéré que la présence actuelle ou projetée d'une voie de circulation créait des contraintes majeures pour l'occupation du sol pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;
- à régir ou à prohiber, dans le règlement de lotissement, les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles aux mêmes endroits .

Il doit finalement, en vertu du paragraphe 3°, établir des règles minimales qui obligent les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à prévoir, dans les règlements d'urbanisme, des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire. Il y a lieu d'ajouter que les règles en question nous paraissent être, étant donné le début du second alinéa et le contexte, des règles touchant les dispositions réglementaires visées par les paragraphes 1° et 2°.

Le document complémentaire doit encore, lorsque le territoire de la municipalité régionale de comté comprend une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁴, contenir des dispositions pour assurer dans cette zone l'exercice d'activités agricoles, ainsi que des paramètres pour la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices entre des constructions, entre des usages ou entre des constructions et des usages¹⁵.

2) Le contenu facultatif

Le document complémentaire peut, en vertu du paragraphe 1° du second alinéa de l'article 6, obliger toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à adopter, pour la totalité ou une partie de son territoire, le règlement prévu à l'article 116, lequel permet d'exiger le respect de certaines conditions pour l'octroi du permis de construire, qui permet, par exemple, d'exiger que le terrain sur lequel doit être érigée une construction forme un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels du cadastre, que les services d'aqueduc et d'égouts soient établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée et que le terrain soit adjacent à une rue publique.

L'obligation imposée par le document complémentaire peut être générale ou particulière. Elle peut viser toutes les municipalités, certaines

14. L.R.Q. c. P-41.1.

15. L.A.U., *supra* note 1, art. 5 al. 3.

municipalités ou même une seule. Elle peut ne toucher qu'une partie du territoire d'une municipalité. Elle peut ne toucher qu'une ou que certaines des conditions prévues par l'article 116. Elle peut préciser toute catégorie de constructions à l'égard desquelles la municipalité ne doit pas accorder une exemption permise par le troisième (constructions pour fins agricoles) ou le quatrième (construction projetée dont la localisation est identique à celle d'une construction existante; construction projetée sur des terrains appartenant au même propriétaire) alinéa de l'article 116¹⁶.

Le document complémentaire peut, de plus, en vertu du paragraphe 1.1°, prévoir, à l'égard d'un immeuble situé dans une zone d'inondation, pour un usage du sol, une construction, un ouvrage ou une opération cadastrale, une dérogation à une prohibition ou à une règle imposée en vertu d'une disposition obligatoire du schéma.

Il peut encore, en vertu du paragraphe 2°, établir des règles minimales qui obligent toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté :

- à régir ou restreindre, dans le règlement de zonage, la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire;
- à régir ou prohiber, dans le règlement de zonage, les usages du sol, les constructions et les ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général, et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire;

16. *Ibid.*, art. 6 al. 3.

- à régir ou prohiber, dans le règlement de lotissement, les opérations cadastrales aux mêmes endroits et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire.

Il peut enfin, en vertu du paragraphe 3°, établir des règles générales dont doivent tenir compte, dans leurs règlements de zonage, de lotissement et de construction, les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté. Le paragraphe 3° étant rédigé en termes très généraux, il fait conclure que ces règles générales peuvent concerner toute question qui relève de tels règlements. Il pourrait s'agir, par exemple, de normes sur l'architecture. Par contre, il doit s'agir de normes générales. Le document complémentaire ne peut évidemment devenir un règlement de zonage, de lotissement ou de construction.

Le document complémentaire est donc nécessairement plus précis que le schéma.

c. Les documents

Le schéma doit également être accompagné¹⁷ :

1° d'un document indiquant les coûts approximatifs des divers équipements et infrastructures intermunicipaux qui sont proposés dans le schéma ;

1.1° d'un plan d'action, en vue de la mise en oeuvre du schéma, qui mentionne notamment les étapes de cette mise en oeuvre, les municipalités, les organismes publics, les ministres et mandataires de l'État et les autres personnes susceptibles de participer à la mise en oeuvre, les moyens prévus pour favoriser la coordination des actions de ces participants et, dans le cas de l'aménagement ou du réaménagement prioritaire prévu dans toute zone déterminée conformément au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 6, l'échéance prévue pour chaque étape de la mise en place des infrastructures et des équipements projetés;

17. *Ibid.*, art. 7.

2° d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation, y compris les motifs d'accord et, le cas échéant, de désaccord exprimés par les personnes et organismes consultés.

3. La nature d'un schéma d'aménagement

a. Le schéma lui-même

Un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme sont des instruments de planification. Ils doivent être généraux, et non détaillés¹⁸. Ils constituent «un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains dans la municipalité», un simple énoncé général d'intentions futures, comme l'a jugé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*¹⁹.

La Cour suprême déclare encore, dans l'affaire *Hartel Holdings c. Calgary (Ville de)*²⁰, qu'ils sont «des énoncés de politique plutôt que des documents de réglementation», qu'ils diffèrent du règlement de zonage, qu'ils sont «des énoncés de politique qui formulent des propositions relatives à l'aménagement futur». Elle ajoute : «La mise en oeuvre des politiques se fait par voie de réglementation de zonage». Elle ajoute encore qu'ils «relèvent de la planification par opposition à la réglementation».

La Cour d'appel affirme, quant à elle, dans l'affaire *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6088 Québec*²¹ : «Le schéma d'aménagement n'est toutefois qu'un cadre, qu'un outil de planification»²².

18. *Campbell c. Regina (Ville de)*, [1967] 63 D.L.R. 188 (C.A.Sask.) confirmant (1966), 58 D.L.R. 259 (B.R. Sask.) [ci-après *Campbell*].

19. [1973] R.C.S. 596 [ci-après *Subilomar Properties*].

20. [1984] 1 R.C.S. 337 [ci-après *Hartel Holdings*].

21. [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 884 infirmant J.E. 89-295 (C.S.), autorisation de pourvoi refusée par la Cour suprême : [1992] 3 R.C.S. v.

22. Voir dans le même sens : *Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)*, J.E. 98-1242 (C.A.) confirmant J.E. 94-641 (C.S.) [ci-après *Recyclage St-Michel*]; *Drainamar c. Tracy (Ville de)*, J.E. 97-855 (C.S.) [ci-après *Drainamar*]; *Bellington c. Aylmer (Ville d')*, [1991] R.J.Q. 1283 (C.S.) [ci-après *Bellington*]; *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.) [ci-après *Cousineau*]; *Michaud-Matte c. Sillery (Ville de)*, J.E. 85-128 (C.S.) [ci-après *Michaud-Matte*].

Il est, d'ailleurs, important de remarquer que les termes employés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement au contenu du schéma d'aménagement sont le plus souvent très généraux : «grandes orientations», «grandes affectations», «endroit approximatif», «densité approximative», etc.

Le schéma et le plan doivent, comme le dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Hartel Holdings*²³ et la Cour d'appel dans l'affaire *Recyclage St-Michel*²⁴, être complétés par des règlements plus précis et plus détaillés, les règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que les autres règlements d'urbanisme²⁵.

Les règlements d'urbanisme appliquent les objectifs donnés dans le schéma d'aménagement et dans le plan d'urbanisme. Ils sont donc nécessairement beaucoup plus précis que le schéma et le plan.

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent donc être bien distingués des règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que des autres règlements d'urbanisme.

Le schéma d'aménagement contient des dispositions générales au niveau régional. Il est l'instrument de base de la municipalité régionale de comté en matière d'urbanisme.

Il est ensuite précisé, au niveau local, par le plan d'urbanisme qui est l'instrument de base de la municipalité locale en matière d'urbanisme.

Les dispositions générales du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme sont ensuite précisées dans les détails par les règlements de zonage, de lotissement et de construction et par les autres règlements d'urbanisme.

23. *Supra* note 20.

24. *Supra* note 22. Voir dans le même sens : *Drainamar*, *supra* note 22; *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Michaud-Matte*, *supra* note 22.

25. Nous donnons ici aux mots «règlement d'urbanisme» leur sens large, et non pas le sens restreint de règlement contenu dans le chapitre de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* intitulé «Les règlements d'urbanisme d'une municipalité» (chapitre IV), *supra* note 1.

Le schéma concerne donc l'aménagement régional. Ainsi, en vertu de l'article 5 al. 1 (2^o) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le schéma d'aménagement doit déterminer les grandes affectations du territoire de la municipalité régionale de comté pour les différentes parties de celui-ci. Il peut, en conséquence, diviser la municipalité régionale de comté en différentes parties à ces fins. Il peut, comme l'a jugé la Cour d'appel dans l'affaire *Carrières Rive-Sud c. Boucherville (Ville de)*²⁶, en tenant compte de la réalité topographique du territoire de la municipalité régionale de comté, prévoir, «suivant divers niveaux, les types d'activités compatibles et incompatibles avec chacune des aires d'affectation qu'il définit». Il peut ainsi prévoir que l'«extraction est moyennement compatible avec une aire agricole, car seules les sablières sont permises». Il peut restreindre la grosseur des centres commerciaux régionaux, comme l'a jugé la Cour supérieure de Colombie-Britannique dans l'affaire *Re Cal Investments and Capital Regional District*²⁷.

Il concerne toutefois l'aménagement régional, comme nous l'avons dit. Il ne doit donc pas intervenir dans l'aménagement strictement local, lequel relève du plan d'urbanisme. Il doit se limiter aux problèmes de nature régionale, sauf évidemment si une disposition législative lui permet d'aller plus loin. Des dispositions législatives peuvent, en effet, autoriser le schéma à intervenir dans certains domaines, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un problème de nature régionale. Ainsi, en vertu de l'article 5 al. 2 (4^o) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, comme nous l'avons vu, le schéma doit déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables. Il peut donc le faire indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un problème de nature régionale. De même, en vertu du second alinéa de l'article 5, le document complémentaire doit contenir certaines normes minimales. Il y a lieu d'ajouter que les parties du schéma adoptées en vertu de telles dispositions sont nécessairement plus précises que les autres.

26. J.E. 99-629 (C.A.) confirmant [1993] R.J.Q. 130 (C.S.) [ci-après *Carrières Rive-Sud*].

27. (1981) 117 D.L.R. 491, 14 M.P.L.R. 94 (S.C.C.B.).

Le schéma d'aménagement doit encore moins constituer un règlement d'urbanisme²⁸. Il doit demeurer au niveau régional et au niveau de la planification. Ainsi, la Cour supérieure a jugé, dans l'affaire *Bellington*²⁹, que le schéma peut prévoir que, dans un territoire, les usages autorisés sont, de façon prédominante, les usages résidentiels et, d'une façon complémentaire, les usages qui accompagnent normalement les usages résidentiels, mais ne peut indiquer les lieux précis où un commerce peut être exploité de façon complémentaire. La municipalité régionale de comté ne doit pas intervenir dans les compétences qui ne lui sont pas données, mais qui sont données aux municipalités locales.

Le schéma doit demeurer au niveau régional et au niveau de la planification. En conséquence, les dispositions d'un schéma d'aménagement qui ne relèvent pas d'un schéma, qui devraient plutôt être dans un plan d'urbanisme ou dans un règlement d'urbanisme, ne sont pas conformes à la loi et, en conséquence, ne lient personne.

b. Le document complémentaire

Le document complémentaire que comprend le schéma est aussi un instrument de planification. Il est essentiel de remarquer toutefois qu'il contient nécessairement des dispositions plus précises que le schéma lorsque, en particulier, il établit des règles minimales ou des règles générales.

4. L'intervention des tribunaux

a. L'interprétation libérale

Il importe de remarquer, en premier lieu, que la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'affaire *Soo Mill & Lumber c. Ville de Sault-Ste-Marie*³⁰, que les plans directeurs et les règlements d'application de tels plans doivent recevoir une interprétation libérale. Cet arrêt a été rendu dans une affaire provenant de l'Ontario, mais est parfaitement applicable au Québec et, en

28. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22.

29. *Ibid.*

30. [1978] 2 R.C.S. 78. Voir aussi : *Venne c. Commission de la protection du territoire du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 880.

particulier, aux schémas d'aménagement. Elle l'est d'autant plus qu'en vertu de l'article 41 de la *Loi d'interprétation*³¹ du Québec, toutes les lois doivent être interprétées de façon libérale. La Cour d'appel du Québec s'est d'ailleurs prononcée aussi en faveur de l'interprétation libérale dans les arrêts *Mascouche (Ville de) c. Thiffaut*³² et *Distribution Percour c. Montréal (Ville de)*³³.

b. L'arrêt *Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)*

1) La décision

Dans l'affaire *Recyclage St-Michel*³⁴, l'appelante désirait implanter un dépôt de matériaux secs sur l'emplacement d'une ancienne sablière. Elle demanda à la municipalité de St-Michel et à la municipalité régionale de comté des Jardins-de-Napierville des certificats établissant que son projet ne contrevenait à aucun règlement municipal, certificats requis par l'article 54 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*³⁵. La municipalité de Saint-Michel refusa en donnant pour motif que les dépôts de matériaux secs n'étaient pas autorisés par son règlement de zonage. La municipalité régionale refusa aussi en donnant pour motif que son schéma d'aménagement prévoyait la localisation éventuelle d'un dépôt de matériaux secs dans une autre municipalité. L'appelante fit alors une requête en *mandamus* et en jugement déclaratoire visant à faire déclarer la nullité du règlement de zonage de la municipalité de Saint-Michel et à obtenir les certificats demandés. Cette requête fut rejetée par la Cour supérieure. Le jugement de la Cour supérieure fut porté en appel et confirmé par la Cour d'appel.

Dans son arrêt, la Cour d'appel se demande si le règlement de zonage de la municipalité de Saint-Michel pouvait interdire complètement les dépôts de matériaux secs sur l'ensemble de son territoire. Elle répond affirmativement à cette question en donnant pour motif que le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté prévoyait que le dépôt de matériaux secs serait

31. L.R.Q. c. I-14.

32. J.E. 96-1097 (C.A.).

33. J.E. 98-448 (C.A.).

34. *Supra* note 22.

35. L.R.Q. c. Q-2.

situé dans une autre municipalité et que le règlement de zonage devait être conforme aux objectifs du schéma. Elle ajoute que l'obligation de conformité existe même lorsqu'il ne s'agit que d'un projet³⁶.

La Cour d'appel ajoute encore :

Le schéma est l'équivalent d'une directive. Par conséquent, il n'est sujet à aucune sanction judiciaire à moins que l'on ne démontre qu'il a été fait de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, ou encore, d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable.³⁷

Avant de discuter de cette dernière affirmation, il importe de souligner immédiatement qu'elle ne constitue qu'un *obiter dictum*, et non la *ratio* de l'arrêt. La Cour n'avait pas, en effet, à se prononcer sur la question de savoir si le schéma constitue une directive, ni sur la sanction judiciaire relative aux schémas puisque seul le règlement de zonage, mais non le schéma, était attaqué dans cette affaire. D'ailleurs, la disposition en question du schéma était valide, à notre avis. Elle avait bien une part d'imprécision puisqu'elle ne parlait que de la localisation éventuelle d'un dépôt de matériaux secs. Toutefois, un schéma, de par sa nature même, telle que voulue par le législateur, comporte nécessairement une part d'imprécision et, en conséquence, ne peut être, à notre avis, annulé pour cette seule cause.

Ceci dit, il importe de se demander, d'une part, si le schéma d'aménagement est l'équivalent d'une directive et, d'autre part, s'il est sujet à une sanction judiciaire.

36. Nous reviendrons plus loin sur cette question lorsque nous traiterons de l'obligation de conformité (voir ci-dessous la partie II. A. 2. b. 1)).

37. *Recyclage St-Michel*, supra note 22.

2) Le schéma est-il un règlement ou une directive?

L'affirmation faite, en *obiter dictum*, par la Cour d'appel, qu'un schéma d'aménagement est l'équivalent d'une directive nous paraît contraire à la volonté expresse du législateur. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* déclare, en effet, expressément que le schéma ne peut être modifié ou révisé que par règlement et prévoit même une procédure très lourde pour le faire : adoption d'un projet dans le cas d'une modification, de deux projets dans le cas d'une révision, avis, assemblée ou assemblées publiques, exigences de publicité, etc³⁸. Il en était d'ailleurs de même lorsque la même loi contenait des dispositions sur l'adoption des schémas³⁹. Comment un document que le législateur déclare expressément devoir être adopté, modifié et révisé par règlement peut-il être considéré, non comme un règlement, mais comme une directive⁴⁰? Le législateur n'a-t-il pas manifesté sa volonté clairement? De plus, l'une des caractéristiques de la directive n'est-elle pas de ne pas être soumise au régime procédural des règlements⁴¹? Comment un document qui n'a été adopté et ne peut être modifié ou révisé que par une procédure très lourde peut-il être conciliable avec la flexibilité de procédure et l'absence de formalisme qui caractérisent l'exercice du pouvoir d'émettre des directives⁴²?

Il y a lieu d'ajouter que le fait qu'un schéma, étant donné sa nature, puisse difficilement être annulé pour cause d'imprécision et le fait que, comme nous le verrons, le schéma ne soit pas opposable à la population, ne peut, à notre avis, faire du schéma une simple directive. La volonté du législateur est clairement en sens contraire, comme nous venons de le dire. De plus, le schéma contient aussi des dispositions qui ne sont pas imprécises. Enfin, il ne faut pas oublier que le schéma, bien qu'il ne soit pas opposable à la population, est obligatoire pour la municipalité régionale de comté et pour les municipalités locales dont le territoire est compris dans le sien. Il ne faut pas oublier non plus

38. *Supra* note 1, art. 47-57.

39. *Supra* note 1, art. 9-31, abrogés par L.Q. 1996, c. 25, art. 3-4.

40. P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p. 517.

41. P. Garant, *Droit administratif*, 3^e éd., vol. 1, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 à la p. 350; Issalys et Lemieux, *ibid.* aux pp. 81, 131, 507-508, 520.

42. Issalys et Lemieux, *ibid.* aux pp. 131-132, 500, 517.

que la municipalité régionale de comté et les municipalités locales forment des personnes morales distinctes et autonomes et que les municipalités locales ne sont pas des subordonnées de la municipalité régionale de comté⁴³.

3) La sanction judiciaire

La Cour d'appel dit encore, toujours en *obiter* et après être arrivée à la conclusion que le schéma est l'équivalent d'une directive, que ce dernier n'est sujet à aucune sanction judiciaire à moins que l'on ne démontre qu'il a été fait de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes erronés, en tenant compte de considérations non pertinentes ou d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable⁴⁴. Si l'on prend cette affirmation à la lettre, il semblerait qu'il faille conclure que le schéma d'aménagement ne serait sujet à aucune sanction judiciaire en cas d'absence de compétence. Nous ne pensons pas toutefois que telle soit la véritable pensée de la Cour d'appel⁴⁵. Il est en effet reconnu que même les directives peuvent être annulées pour cause d'incompétence⁴⁶. À notre avis, la remarque de la Cour d'appel ne concerne que les schémas qui ont été faits conformément à la compétence de la municipalité régionale de comté. La Cour d'appel veut dire que les tribunaux ne doivent pas intervenir dans les choix faits par une municipalité régionale de comté dans un schéma d'aménagement fait conformément à sa compétence, sauf dans les cas qu'elle mentionne. Un schéma d'aménagement pourrait donc, à notre avis, être annulé pour incompétence, même s'il ne constituait qu'une directive.

43. R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984 aux pp. 417-423.

44. La Cour d'appel cite avec approbation cette affirmation dans l'arrêt *Carrières Rive-Sud*, *supra* note 26, sans parler toutefois de directive. Elle ne le fait toutefois qu'en *obiter*. Dans cette affaire, comme dans l'affaire *Recyclage St-Michel*, *supra* note 22, le schéma d'aménagement n'était pas attaqué. De plus, la Cour l'a jugé légal. Par ailleurs, dans l'affaire *Drainamar*, *supra* note 22, la Cour supérieure, sans parler de directive, avait affirmé que les critères du contrôle judiciaire d'un acte réglementaire ne pouvaient être transposés au schéma et avait ajouté que les tribunaux n'interviendraient qu'en cas de mauvaise foi de la municipalité régionale de comté ou d'exercice de son pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable. Il s'agissait toutefois aussi d'un *obiter* puisque le jugement sur ce point était fondé sur l'absence de discrimination.

45. Nous ne pensons pas non plus qu'il s'agisse de la pensée véritable de la Cour d'appel et de la Cour supérieure dans les affaires mentionnées dans la note précédente.

46. Garant, *supra* note 41 aux pp. 310-314; Issalys et Lemieux, *supra* note 40 aux pp. 499-503.

De toute façon cependant, nous pensons, comme nous l'avons dit, qu'un schéma constitue un règlement. En conséquence, un schéma peut, à notre avis être annulé pour les mêmes motifs qu'un règlement, l'annulation pour cause d'imprécision étant toutefois difficile pour les motifs que nous avons vus.

B. La planification au niveau local : le plan d'urbanisme

1. L'autorité compétente

Toute municipalité locale doit, depuis l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté dont son territoire fait partie, avoir un plan d'urbanisme⁴⁷.

2. Le contenu d'un plan d'urbanisme

a. Le plan d'urbanisme lui-même

Le plan d'urbanisme donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité locale quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. Il est donc, au niveau local, l'équivalent de ce qu'est le schéma d'aménagement au niveau régional.

47. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33. Avant l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement dans son territoire, une municipalité locale pouvait, mais, sauf ordonnance motivée du ministre des Affaires municipales et de la Métropole, n'était pas obligée d'adopter un tel plan : *L.A.U.*, art. 81-82.

1) Le contenu obligatoire

Le plan d'urbanisme a, comme le schéma d'aménagement, un contenu obligatoire et un contenu facultatif. Son contenu facultatif devient cependant obligatoire, en tout ou en partie, si le conseil de la municipalité régionale de comté adopte une résolution à cet effet⁴⁸.

Le plan d'urbanisme doit comprendre⁴⁹ :

- les grandes orientations du territoire de la municipalité⁵⁰ ;
- les grandes affectations du sol et les densités de son occupation⁵¹ ;
- le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport.

2) Le contenu facultatif

Le plan d'urbanisme peut comprendre⁵² :

- les zones à rénover, à restaurer ou à protéger ;
- la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire ;
- les coûts approximatifs afférents à la réalisation des éléments du plan ;
- la nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'aqueduc, d'égouts, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution ;

48. *Ibid.*, art. 86. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté transmet à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution. Une telle résolution ne peut être adoptée que si le schéma d'aménagement est en vigueur

49. *Ibid.*, art. 83.

50. La revitalisation du centre-ville pourrait, par exemple, être l'une de ces orientations.

51. La localisation d'un secteur résidentiel à faible densité pourrait, par exemple, être l'une d'elles.

52. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 84.

- la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme;
- la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de plans d'aménagement d'ensemble;

b. Le programme particulier d'urbanisme

Le plan d'urbanisme peut, de plus, inclure un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité⁵³. Ainsi, par exemple, ce programme pourrait viser le développement du centre-ville ou le développement d'un nouveau secteur résidentiel ou encore le développement d'un nouveau secteur industriel. Un tel programme est même obligatoire si le conseil de la municipalité régionale de comté a adopté une résolution à cet effet⁵⁴.

Le programme particulier d'urbanisme peut, en vertu de l'article 85, comprendre :

- 1° l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation ;
- 2° le tracé projeté et le type des voies de circulation, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution ;
- 3° la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire ;
- 4° la nomenclature des travaux prévus, leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés ;

53. *Ibid.*, art. 85. Une municipalité locale peut adopter un programme particulier d'urbanisme pour la partie de son territoire qu'elle désigne comme son «centre-ville» ou son «secteur central», sans que ce programme fasse partie de son plan d'urbanisme, tant qu'elle n'a pas adopté ce plan et tant qu'un schéma d'aménagement n'est pas en vigueur sur son territoire : *L.A.U.*, art. 85.1; *Anjou (Ville d') c. Texaco Canada*, [1990] R.J.Q. 663 (C.A.) infirmant [1988] R.J.Q. 2785 (C.S.) [ci-après *Anjou (Ville d')*].

54. *Ibid.*, art. 86. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté transmet à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution. Une telle résolution ne peut être adoptée que si le schéma d'aménagement est en vigueur

- 5° les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées ;
- 6° la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts ;
- 7° la durée approximative des travaux ;
- 8° les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition.

Un programme particulier d'urbanisme applicable à la partie du territoire de la municipalité désignée comme son «centre-ville» ou son «secteur central» peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme⁵⁵.

Il y a lieu d'ajouter qu'un programme particulier d'urbanisme ne doit pas inclure nécessairement tous les éléments que nous venons de mentionner. L'article 85 de la *L.A.U.* dit, en effet, que le programme particulier d'urbanisme «peut» comprendre ces éléments, mais non qu'il «doit» les comprendre tous. C'est, d'ailleurs, ce qu'a jugé la Cour d'appel dans l'affaire *Anjou (Ville d') c. Texaco Canada*⁵⁶. La Cour d'appel ajoute, avec raison, qu'il serait incongru que le législateur ait voulu imposer un contenu aussi détaillé et aussi uniforme que celui prévu à l'article 85.

3. La nature d'un plan d'urbanisme

a. Le plan d'urbanisme lui-même

La nature d'un plan d'urbanisme est la même que la nature d'un schéma d'aménagement, sauf qu'il est au niveau local alors que le schéma d'aménagement est au niveau régional.

Il est donc aussi général, et non détaillé⁵⁷. Il constitue, en conséquence, «un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des

55. *Ibid.*, art. 85 al. 3.

56. *Supra* note 53.

57. *Campbell, supra* note 18.

terrains dans la municipalité»⁵⁸. Il contient donc aussi «des énoncés de politique plutôt que des documents de réglementation», «des énoncés de politique qui formulent des propositions relatives à l'aménagement futur»⁵⁹. Il est donc aussi un «cadre», un «outil de planification»⁶⁰.

Le plan d'urbanisme doit donc aussi être complétés par des règlements plus précis et plus détaillés, les règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que les autres règlements d'urbanisme, lesquels appliquent les objectifs donnés dans le schéma d'aménagement et dans le plan d'urbanisme.

Il est important de remarquer à ce sujet que les termes employés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement aux plans d'urbanisme sont le plus souvent, comme ceux employés relativement aux schémas d'aménagement, très généraux : «grandes orientations», «grandes affectations», «coûts approximatifs», etc.

Enfin, comme dans le cas du schéma d'aménagement qui ne relèvent pas d'un schéma, les parties d'un plan d'urbanisme qui ne relèvent pas d'un plan, mais qui relèvent plutôt d'un règlement d'urbanisme ne lient personne.

b. Le programme particulier d'urbanisme

Un programme particulier d'urbanisme est un document beaucoup plus précis qu'un plan d'urbanisme puisque, comme nous l'avons vu, il peut comprendre, en particulier, l'affectation détaillée du sol, la description des travaux prévus, les règles de zonage, de lotissement et de construction et un programme d'acquisition d'immeubles. Il constitue davantage un programme d'actions qu'un énoncé de politiques. Par ailleurs, les actes matériels qu'il prévoit, comme la construction de mails et de stationnements, le raccordement de rues, la plantation d'arbres, le gazonnement, etc., ne sont pas de nature à

58. *Subilomar Properties*, *supra* note 19 à la p. 597.

59. *Hartel Holdings*, *supra* note 20 aux pp. 343-344. La jurisprudence québécoise est dans le même sens: *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Michaud-Matte*, *supra* note 22.

60. *Recyclage St-Michel*, *supra* note 22.

pouvoir se réaliser dans les documents normatifs que sont les règlements d'urbanisme.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* montre d'ailleurs très bien le caractère du programme particulier d'urbanisme lorsqu'elle le qualifie de «programme» particulier d'urbanisme, et non de «plan» particulier d'urbanisme. Un programme c'est, selon le dictionnaire Robert, «une suite d'actions que l'on se propose d'accomplir pour arriver à un résultat», et non un simple énoncé de politique.

4. L'intervention des tribunaux

Les plans d'urbanisme doivent, comme les schémas d'aménagement et les règlements appliquant les schémas et les plans, recevoir une interprétation libérale⁶¹.

Il y a lieu d'ajouter encore que les remarques que nous avons faites à propos du contrôle judiciaire sur les schémas d'aménagement sont aussi applicables aux plans d'urbanisme.

II. Effets

A. La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement

1. Les effets sur la municipalité régionale de comté

Le conseil est obligé d'observer son schéma d'aménagement. Il l'est parce que le schéma d'aménagement est devenu obligatoire, comme tout autre règlement ou toute résolution du conseil de la municipalité régionale de comté au moment de son entrée en vigueur. L'article 450 du Code municipal déclare à ce sujet que les règlements qui entrent en vigueur ont force de loi et l'article 452 ajoute qu'ils sont exécutoires.⁶²

61. *Loi d'interprétation*, L.R.Q. c. I-14, art. 41; *Soo Mill & Lumber c. Sault-Ste-Marie (Ville de)*, *supra* note 30.

62. *Code municipal*, L.R.Q. c. C-27.1.

Cette interprétation est confirmée par l'article 32 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui déclare que l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement «ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus». Le législateur n'aurait pas eu à inclure cet article s'il avait pensé que le schéma n'était pas obligatoire pour la municipalité régionale de comté. En effet, si le schéma n'était pas obligatoire pour celle-ci, il serait évident que la municipalité régionale de comté n'aurait aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus. Comme le législateur savait que le schéma serait obligatoire et comme il voulait faire exception en ce cas, il a inclus cet article dans la loi. Cette interprétation est confirmée aussi par la procédure complexe requise pour modifier et réviser le schéma.

D'ailleurs, à quoi bon un schéma d'aménagement s'il n'est pas nécessaire que la municipalité régionale de comté le respecte? Le législateur se contredirait lui-même si, après avoir donné aux municipalités le pouvoir d'adopter un plan, il leur permettait de ne pas en tenir compte par la suite, de contrecarrer l'objet même du plan.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hartel Holdings*⁶³ est, d'ailleurs, dans le sens de cette interprétation⁶⁴.

Le conseil de la municipalité régionale de comté ne peut donc, à notre avis, sauf disposition contraire de la loi, poser un acte qui soit contraire à une disposition de son schéma d'aménagement. Il est cependant essentiel d'ajouter que seules des dispositions suffisamment précises peuvent créer une obligation. Une simple prévision, une simple possibilité, un simple projet ne saurait évidemment être obligatoire. Or, il faut le remarquer aussi, un schéma d'aménagement comporte et doit comporter, de par sa nature même, une part d'imprécision. Toutes les dispositions du schéma ne sont donc pas suffisamment précises pour créer une obligation, pour produire des effets juridiques. Il est important d'ajouter aussi que le conseil de la municipalité régionale de comté

63. *Supra* note 20 aux pp. 347-348.

64. *Contra* : Marchand, *supra* note 1 à la p. 575.

peut toujours modifier son plan, mais qu'il doit le faire en suivant les procédures prescrites à cette fin.

2. Les effets sur la municipalité locale

Le schéma d'aménagement a des effets importants sur les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté.

a. L'obligation d'adopter un plan d'urbanisme

L'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté a eu pour effet d'obliger chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale à adopter un plan d'urbanisme pour la totalité de son territoire dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma et à en transmettre une copie aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté⁶⁵.

Si une municipalité locale ne remplit pas cette obligation, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte lui-même le plan d'urbanisme, aux frais de la municipalité locale. Une copie du plan est alors déposée au bureau de la municipalité locale et est enregistrée à la Commission municipale du Québec. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne, de plus, avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité⁶⁶.

b. La conformité

1) L'obligation

Le plan d'urbanisme et les règlements de zonage, de lotissement, de construction et de l'article 116 d'une municipalité locale doivent, depuis l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement de la municipalité régionale de

65. *Supra* note 1, art. 33. Deux municipalités sont exemptées de cette obligation.

66. *Ibid.*, art. 42. Le plan adopté par le conseil de la municipalité régionale de comté est réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

comté dans le territoire de laquelle son territoire est compris, être conformes aux objectifs de celui-ci et aux dispositions du document complémentaire⁶⁷. Il en est de même, à compter de la modification ou de la révision du schéma, du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, du règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale et du règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux⁶⁸.

Il est important de remarquer, en premier lieu, relativement à cette obligation, qu'il s'agit d'une obligation de conformité et qu'une obligation de conformité n'est pas une obligation d'identité⁶⁹. Le mot «conforme» signifie, en effet, d'après le dictionnaire Robert, «dont la forme est semblable à», ce qui est très différent du mot «identique» qui «se dit d'objets et d'êtres parfaitement semblables, tout en restant distincts».

Il est important de remarquer, de plus, que l'obligation de conformité au schéma est une obligation de conformité aux «objectifs» du schéma. Ainsi, le schéma d'aménagement doit comprendre, comme nous l'avons vu, les grandes affectations du territoire pour l'ensemble de la municipalité régionale de comté. Ces grandes affectations sont indiquées dans le schéma d'une manière très générale, au niveau régional, tant relativement au contenu qu'à la description des zones touchées, comme l'indiquent les mots «grandes affectations» et la nature même du schéma. Elles sont ensuite précisées, une première fois, par le plan d'urbanisme de la municipalité locale, lequel les considère au niveau local, mais les indique encore d'une manière très générale. Elles sont précisées surtout, dans tous leurs détails par les règlements d'urbanisme de la même municipalité. Le règlement de zonage, en particulier, précise, pour une zone particulière, l'affectation générale indiquée dans le schéma et le plan en donnant tous les usages autorisés dans cette zone. Ainsi, si le schéma prévoit que telle zone est industrielle, sans autre indication quant à la signification de cette désignation, le règlement de zonage peut autoriser des usages commerciaux dans la zone en question⁷⁰.

67. *Ibid.*, art. 33-34, 58, 102.

68. *Ibid.*, art. 58-59.1.

69. 2876574 *Canada inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-222 (C.S.) [ci-après 2876574 *Canada inc.*].

70. *Subilomar Properties*, *supra* note 19

Le règlement de zonage précise, d'autre part, les zones indiquées d'une manière très générale dans le schéma et n'est pas obligé de suivre rigide-ment la description générale faite dans celui-ci. Une zone peut donc être légèrement plus grande dans le règlement de zonage que dans le schéma⁷¹.

Par contre le règlement doit être conforme. Ainsi, si le schéma prohibe les carrières dans une zone, le règlement de zonage de la municipalité locale doit faire de même⁷². Si le schéma ne prévoit que deux sites d'enfouissement sanitaire sur le territoire de la municipalité régionale de comté, le règlement de zonage d'une municipalité locale sur le territoire de laquelle un tel site n'est pas prévu doit interdire les sites d'enfouissement sanitaire⁷³. Si le schéma prévoit que les lieux d'enfouissement des déchets doivent être implantés dans des zones d'affectation industrielle, le règlement de zonage de la municipalité locale doit les interdire dans les autres zones⁷⁴. Il en est ainsi même lorsqu'il ne s'agit que de projets. Ainsi, la Cour d'appel a jugé dans l'affaire *Recyclage St-Michel*⁷⁵, que lorsque le schéma d'aménagement prévoit la localisation éventuelle d'un dépôt de matériaux secs dans une municipalité, le règlement de zonage d'une autre municipalité peut interdire cet usage sur son territoire. Tel n'est toutefois évidemment pas le cas lorsque le schéma ne prohibe pas un usage⁷⁶.

Il y a lieu de remarquer aussi qu'en vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les «objectifs d'un schéma d'aménagement» signifient «non seulement les intentions qui y sont prévues explicitement mais encore les principes découlant de l'ensemble de ses éléments».

La conformité au document complémentaire est plus stricte puisqu'elle est une conformité «aux dispositions» de ce document, ce qui est normal étant donné que ce dernier contient nécessairement des dispositions plus précises que

71. *Campbell*, *supra* note 18.

72. *Carrières Rive-Sud*, *supra* note 26.

73. *St-Michel-Archange c. St-Michel (Ville de)*, *supra* note 21. Voir dans le même sens : *Mont St-Grégoire (Municipalité de) c. Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase*, J.E. 99-1930 (C.A.) confirmant J.E. 95-400 (C.S.) [ci-après *Mont St-Grégoire (Municipalité de)*].

74. *Poirier c. Mercier (Ville de)*, J.E. 92-584 (C.A.) confirmant J.E. 91-480 (C.S.).

75. *Supra* note 22.

76. *Mont-St-Grégoire (Municipalité de)*, *supra* note 73; *Wentworth-Nord (Municipalité de) c. Excavation Gagné*, [1995] R.J.Q. 80 (C.A.) confirmant J.E. 92-1560 (C.S.).

le schéma lorsque, en particulier, il établit des règles minimales ou des règles générales. Par contre, même en ce cas, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une obligation de conformité, et non d'une obligation d'identité.

Pour être conforme, le règlement, comme le souligne M^e François Marchand⁷⁷, «ne doit pas compromettre ou rendre caduc ce qui est prévu au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement»⁷⁸.

Il faut souligner, par ailleurs, que toutes les dispositions d'un schéma d'aménagement ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques. Le schéma donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de comté. Ces objectifs et ces grandes orientations ne peuvent pas toujours être donnés en termes suffisamment précis pour créer une obligation. Un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme ne peuvent, d'ailleurs, être efficaces que s'ils ne sont pas rigides. Ils ne peuvent être aussi précis et détaillés qu'un règlement d'urbanisme. Il faut ajouter que seules les dispositions du schéma qui sont suffisamment précises peuvent être obligatoires et, en conséquence, engendrer une obligation de conformité⁷⁹.

Il y a lieu d'ajouter encore que l'obligation de conformité n'existe que pour les dispositions du schéma qui relèvent véritablement d'un schéma. Si un schéma d'aménagement contient des dispositions qui relèvent non pas d'un schéma mais d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme, ces dispositions ne sont pas légales et, en conséquence, l'obligation de conformité n'existe pas à leur égard⁸⁰.

77. *Supra* note 1 à la p. 605.

78. *Recyclage St-Michel*, *supra* note 22; 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69.

79. *Holmes c. Halton (Regional Municipality of)* (1977), 2 M.P.L.R. 153 (H.C. Ont.); *Holmes c. Halton (Regional Municipality of)* (1977), 2 M.P.L.R. 158 (H.C. Ont.); *Mirabel (Municipalité régionale de comté de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.) [ci-après *Mirabel (M.R.C. de)*].

80. *Cousineau*, *supra* note 22; *Bellington*, *supra* note 22.

2) La vérification

a) La procédure

La vérification de la conformité du plan et des règlements d'urbanisme se fait à la suite de l'entrée en vigueur du schéma. Elle se fait aussi à la suite de la modification ou de la révision du schéma. Elle se fait enfin lorsque la municipalité locale apporte une modification ordinaire à son plan ou à un règlement d'urbanisme, c'est-à-dire une modification qui n'est pas faite en conséquence de l'adoption, de la modification ou de la révision du schéma dans le but de rendre le plan ou le règlement conforme au schéma adopté, modifié ou révisé.

i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du schéma

i) La vérification de la conformité du plan d'urbanisme

Dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma, chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté doit, comme nous l'avons vu, adopter un plan d'urbanisme pour l'ensemble de son territoire, si elle n'en a pas déjà un, et en transmettre une copie aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté. Ce plan, comme nous l'avons vu aussi, doit être conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire⁸¹.

Lorsque la municipalité locale avait déjà un plan d'urbanisme au moment de l'entrée en vigueur du schéma, elle doit, dans le même délai, le modifier pour le rendre conforme, s'il ne l'est pas déjà, et en transmettre une copie aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté. Toutefois, lorsque le conseil de la municipalité locale juge que son plan est déjà conforme, il doit adopter une résolution indiquant son intention de ne pas le modifier et transmettre une copie de la résolution et du

81. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33.

plan aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté⁸².

Dans les quarante-cinq jours de la transmission du plan, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et se prononce sur sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire⁸³. La vérification de la conformité se fait donc d'abord par les membres du conseil de la municipalité régionale de comté et non par un tribunal ni par des spécialistes. Le législateur démontre ici une volonté de souplesse.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté juge que le plan est conforme, il l'approuve. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre alors un certificat de conformité à l'égard du plan⁸⁴.

Si le certificat de conformité n'a pas été délivré à l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan, la municipalité locale peut demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale signifie alors à la Commission une copie certifiée conforme du plan et de la résolution par laquelle l'avis de la Commission est demandé, la Commission devant recevoir sa copie dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours. Il signifie aussi une copie de la résolution à la municipalité régionale de comté⁸⁵. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut aussi faire la même demande dans le même délai⁸⁶, mais non les personnes habiles à voter.

En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la Commission municipale doit, dans les 45 jours de la signification de la demande, donner son avis «sur la seule question» de savoir si le plan est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

82. *Ibid.*, art. 33-36.

83. *Ibid.*, art. 36.

84. *Ibid.*, art. 36, 44.

85. *Ibid.*, art. 37.

86. *Ibid.*, art. 240.

La Commission municipale doit se prononcer alors sur la conformité, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du schéma ou du plan⁸⁷. L'article 38 déclare, en effet, qu'elle se prononce sur la question de savoir si le plan est conforme, mais non qu'elle a compétence sur la légalité ou sur l'opportunité. Il dit même qu'elle donne son avis «sur la seule question» de savoir si le plan est conforme⁸⁸.

La Commission municipale se prononce sur la conformité de l'ensemble du plan, et non sur la conformité des seules dispositions auxquelles réfère la demande. En effet, l'article 38 dit qu'elle se prononce sur la question de savoir si «le plan» est conforme.

Il y a lieu d'ajouter que la Commission municipale est spécialisée en matière de conformité et qu'elle bénéficie d'une clause privative⁸⁹. En conséquence, la norme de contrôle judiciaire de ses décisions est celle de l'erreur manifestement déraisonnable⁹⁰.

Une copie de l'avis de la Commission est transmise, dès son émission, à la municipalité locale qui a fait la demande et à la municipalité régionale de comté. L'avis de la Commission lie les intéressés en ce qui concerne la conformité. Il peut toutefois contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise⁹¹.

Si la Commission est d'avis que le plan est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les 15 jours de la date de l'avis de conformité, délivrer un certificat de conformité⁹².

87. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux c. Commission municipale du Québec*, J.E. 96-456 (C.S.) [ci-après *Giroux*].

88. Sur les décisions de la Commission municipale, voir le texte du professeur Lorne Giroux ((2000-01) 31 R.D.U.S.).

89. *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q. c. C-35, art. 21; *Code de procédure civile*, L.R.Q. c. C-25, art. 94.2.

90. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Miron Canada c. Laliberté*, J.E. 89-1514 (C.S.).

91. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 38.

92. *Ibid.*, art. 39.

Si, à l'expiration du délai des 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan à la municipalité régionale de comté, la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale ou si la Commission municipale est d'avis que le plan n'est pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté demande à la municipalité locale de modifier le plan de façon à assurer la conformité requise dans le délai qu'il prescrit, lequel ne peut être de moins de 45 jours⁹³.

Si la municipalité locale ne soumet pas, dans le délai prescrit, un plan à l'approbation du conseil de la municipalité régionale de comté, celui-ci procède lui-même à l'adoption du plan aux frais de la municipalité. Le plan est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une copie en est déposée au bureau de la municipalité locale. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale. Il délivre, par ailleurs, un certificat de conformité à l'égard du plan⁹⁴.

Le plan adopté ou modifié entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité. Un avis de l'entrée en vigueur du plan ou, lorsque le plan n'a pas été modifié parce que la municipalité locale considérait qu'il était déjà conforme, un avis indiquant que le plan a fait l'objet d'un certificat de conformité est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale et est transmis au ministre des Ressources naturelles pour les fins du cadastre⁹⁵.

ii) La vérification de la conformité des règlements d'urbanisme

Dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme d'une municipalité locale ou du plan modifié pour le rendre conforme au nouveau schéma d'aménagement de la municipalité régionale de

93. *Ibid.*, art. 40.

94. *Ibid.*, art. 42, 44.

95. *Ibid.*, art. 44.

comté ou de la délivrance du certificat de conformité du plan s'il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau schéma, le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit, comme nous le verrons, si elle n'en a pas déjà, adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté⁹⁶. Ces règlements doivent être conformes, non seulement au plan d'urbanisme, mais aussi aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire⁹⁷.

Lorsque de tels règlements étaient déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan, le conseil doit, dans le même délai, les modifier pour les rendre conformes, s'ils ne le sont pas déjà, et en transmettre une copie à la municipalité régionale de comté.

Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire⁹⁸. Il y a lieu d'ajouter qu'une modification n'est pas une modification ayant pour seul but de rendre le règlement conforme et, en conséquence, est susceptible d'approbation référendaire, lorsqu'elle ne fait qu'exercer un choix parmi diverses options autorisées par le schéma. Il s'agit, en effet, alors d'une modification facultative, et non d'une modification nécessaire pour rendre le règlement conforme. Ainsi, si le schéma prévoit que, dans une partie du territoire d'une ville, les usages autorisés sont, d'une façon prédominante, les usages résidentiels et, d'une façon complémentaire, les usages qui accompagnent habituellement le développement résidentiel, et si le règlement de zonage est modifié pour indiquer les endroits précis où sont autorisés les commerces dans cette partie de territoire, la modification n'a pas pour but de rendre le règlement conforme et, en

96. *Ibid.*, art. 102. Le règlement doit, à moins qu'il n'ait fait l'objet de la consultation prévue à l'article 95, être soumis à la consultation prévue aux articles 124 à 127.

97. *Ibid.*, art. 102.

98. *Ibid.*, art. 123; *Trottier c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.) [ci-après *Trottier*].

conséquence, est susceptible d'approbation référendaire, comme l'a jugé la Cour supérieure dans l'affaire *Bellington*⁹⁹.

Lorsque le conseil de la municipalité locale juge qu'un tel règlement est déjà conforme, il doit adopter une résolution et faire publier un avis indiquant son intention de ne pas le modifier et transmettre une copie de la résolution et du règlement à la municipalité régionale de comté¹⁰⁰.

Dans les 45 jours de la transmission du règlement, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et se prononce sur sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁰¹. S'il juge que le plan est conforme, il l'approuve. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre alors un certificat de conformité à l'égard du règlement¹⁰².

Si le certificat de conformité n'a pas été délivré à l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan, la municipalité locale peut demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale signifie alors à la Commission une copie certifiée conforme du règlement et de la résolution par laquelle l'avis de la Commission est demandé, la Commission devant recevoir sa copie dans les 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours. Il signifie aussi une copie de la résolution à la municipalité régionale de comté¹⁰³. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut aussi faire la même demande dans le même délai¹⁰⁴, mais non les personnes habiles à voter.

La Commission municipale doit, dans les 45 jours de la signification de la demande, donner son avis «sur la seule question» de savoir si le règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du

99. *Supra* note 22.

100. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 102.

101. *Ibid.*, art. 36.

102. *Ibid.*, art. 36, 44.

103. *Ibid.*, art. 37.

104. *Ibid.*, art. 240.

document complémentaire¹⁰⁵. La Commission municipale se prononce alors sur la conformité de l'ensemble du règlement. Par ailleurs elle ne peut se prononcer sur la légalité ou l'opportunité de celui-ci¹⁰⁶.

Une copie de cet avis est transmise, dès son émission, à la municipalité locale qui a fait la demande et à la municipalité régionale de comté. L'avis de la Commission lie les intéressés en ce qui concerne la conformité. Il peut toutefois contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise¹⁰⁷.

Si la Commission est d'avis que le règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les 15 jours de la date de l'avis de conformité, délivrer un certificat de conformité¹⁰⁸.

Si, à l'expiration du délai des 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan à la municipalité régionale de comté, la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale ou si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté demande à la municipalité locale de le modifier de façon à assurer la conformité requise dans le délai qu'il prescrit, lequel ne peut être de moins de 45 jours¹⁰⁹. Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹¹⁰.

105. *Ibid.*, art. 38. Sur les décisions de la Commission municipale, voir le texte du professeur Lorne Giroux, *supra* note 88.

106. Voir les notes 87 et 90 et le texte correspondant.

107. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 38.

108. *Ibid.*, art. 39.

109. *Ibid.*, art. 40.

110. *Ibid.*, art. 123; *Trottier*, *supra* note 98. Voir la note 99 et le texte correspondant.

Si la municipalité locale ne soumet pas, dans le délai prescrit, un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction ou, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 à l'approbation du conseil de la municipalité régionale de comté, celui-ci procède lui-même à l'adoption du règlement aux frais de la municipalité. Le règlement est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une copie en est déposée au bureau de la municipalité locale. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale. Il délivre, par ailleurs, un certificat de conformité à l'égard du règlement¹¹¹.

Le règlement adopté ou modifié entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité, sauf si la procédure de vérification de la conformité au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée¹¹². Les règlements de zonage, de lotissement et de construction et le règlement visé à l'article 116 sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme.

Un avis de l'entrée en vigueur du règlement ou, lorsque le règlement n'a pas été modifié parce que la municipalité locale considérerait qu'il était déjà conforme, un avis indiquant que le règlement a fait l'objet d'un certificat de conformité est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale et est transmis au ministre des Ressources naturelles pour les fins du cadastre¹¹³.

ii. La vérification suite à la modification du schéma

Après l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte, si nécessaire, un document indiquant la nature des modifications que chaque municipalité locale faisant

111. *Ibid.*, art. 42, 44.

112. *Ibid.*, art. 44.

113. *Ibid.*, art. 44.

partie du territoire de la municipalité régionale devra apporter à son plan d'urbanisme, à son règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à son règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou à son règlement prévu à l'article 116, ou qui identifie toute municipalité qui devra adopter un règlement prévu à l'article 116, en conséquence de la modification du schéma¹¹⁴.

Le conseil de toute municipalité locale mentionnée dans le document doit, dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma, adopter les modifications en question¹¹⁵. Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹¹⁶.

Le plus tôt possible après l'adoption du règlement apportant les modifications demandées à un plan ou à un des règlements mentionnés, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit transmettre à la municipalité régionale de comté une copie certifiée conforme du règlement modificateur et de la résolution par laquelle il est adopté¹¹⁷. Il doit, de plus, dans le cas d'une modification au plan, transmettre à toute municipalité locale dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté une copie certifiée conforme du plan faisant l'objet de la modification¹¹⁸.

Dans les 120 jours qui suivent la transmission du règlement et de la résolution, le conseil de la municipalité régionale de comté doit, par résolution, approuver le règlement s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le désapprouver dans le cas contraire. Si le conseil désapprouve le règlement, la

114. *Ibid.*, art. 53.10.

115. *Ibid.*, art. 58-59.

116. *Ibid.*, art. 123; *Trottier, supra* note 98. Voir la note 99 et le texte correspondant.

117. *Ibid.*, art. 109.6, 137.2.

118. *Ibid.*, art. 109.6.

résolution doit être motivée et doit identifier les dispositions du règlement qui ne sont pas conformes¹¹⁹.

Si le conseil approuve le règlement, le secrétaire-trésorier doit, le plus tôt possible après l'adoption de la résolution, délivrer un certificat de conformité à son égard et en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹²⁰.

Si le conseil désapprouve le règlement, le secrétaire-trésorier doit, le plus tôt possible après l'adoption de la résolution, en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹²¹.

Le conseil de la municipalité locale détient un recours si le conseil de la municipalité régionale de comté désapprouve le règlement ou s'il ne se prononce pas dans les 120 jours de la transmission d'une copie du règlement et de la résolution qui l'adopte. Il peut, en effet, demander, par résolution, à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité du règlement. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit alors signifier à la Commission une copie certifiée conforme du règlement et de la résolution demandant cet avis et à la municipalité régionale de comté une copie de la résolution. La copie destinée à la Commission doit lui parvenir dans les 15 jours qui suivent la transmission à la municipalité locale de la résolution désapprouvant le règlement ou, si le conseil de la municipalité régionale de comté ne s'est pas prononcé, dans les 15 jours qui suivent les 120 jours de la transmission d'une copie du règlement et de la résolution l'adoptant à la municipalité régionale de comté¹²².

Le conseil de la municipalité locale peut aussi, au lieu de demander l'avis de la Commission sur la conformité du règlement, adopter un seul règlement qui ne contient que les éléments du règlement qui n'ont pas entraîné la désapprobation. Il peut encore, s'il le préfère, adopter, en plus d'un tel règlement, un second qui ne contient que les éléments qui ont entraîné la

119. *Ibid.*, art. 109.7, 137.3.

120. *Ibid.*

121. *Ibid.*

122. *Ibid.*, art. 109.8, 137.4.

désapprobation et demander, dans la même résolution, un avis de conformité à la Commission municipale. L'adoption de ce ou de ces règlements pourra être faite sans la nécessité d'une consultation publique préalable à l'adoption du règlement, sans que le conseil soit obligé d'adopter d'abord un projet de règlement et de tenir une assemblée publique¹²³.

La Commission municipale doit donner son avis dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie de la résolution par laquelle l'avis est demandé¹²⁴. Elle ne doit se prononcer que sur la conformité, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité¹²⁵. Si elle juge que le règlement n'est pas conforme, l'avis peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité locale et à la municipalité régionale de comté¹²⁶.

Si l'avis indique que le règlement est conforme, le secrétaire-trésorier doit, aussitôt que possible après la réception de la copie de l'avis, délivrer un certificat de conformité à l'égard de l'avis et en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹²⁷.

Si l'avis indique que le règlement n'est pas conforme ou si la Commission n'a pas reçu une demande d'avis dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté doit demander à la municipalité locale de remplacer le règlement, dans le délai qu'il prescrit, par un autre qui est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Le secrétaire-trésorier doit transmettre à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution formulant cette demande le plus tôt possible après l'adoption de celle-ci¹²⁸.

123. *Ibid.*, art. 109.8.1, 137.4.1.

124. *Ibid.*, art. 109.9, 137.5.

125. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

126. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 109.9, 137.5.

127. *Ibid.*

128. *Ibid.*, art. 109.10, 137.6. Le délai prescrit pour le remplacement ne peut se terminer avant l'expiration de la période de 45 jours qui suit la transmission de la résolution.

La municipalité locale peut alors remplacer le règlement sans avoir à adopter un projet de règlement, ni à tenir une assemblée publique sur ce projet, sauf si les changements apportés n'ont pas uniquement pour but d'assurer sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et, dans le cas d'une modification au règlement de zonage ou de lotissement, sans que la modification soit susceptible d'approbation référendaire, sauf la même exception¹²⁹.

Si le conseil municipal ne remplace pas le règlement dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté peut l'adopter à sa place, aux frais de la municipalité locale, sans avoir à suivre la procédure prescrite pour l'adoption d'une modification au plan d'urbanisme ou à l'un des règlements mentionnés par une municipalité locale. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement, le secrétaire-trésorier doit délivrer un certificat de conformité à son égard. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement et la délivrance du certificat de conformité, le secrétaire-trésorier doit transmettre une copie certifiée conforme du règlement et du certificat à la municipalité locale et, pour fins d'enregistrement, à la Commission municipale du Québec¹³⁰.

Le règlement modifiant le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité à son égard. Il est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹³¹. Il en est de même du règlement qui modifie le règlement de zonage, de lotissement ou de construction, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou le règlement prévu à l'article 116, sauf si la procédure de vérification de la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée. Ces règlements sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme. En un tel cas, le règlement entre en vigueur à la date la plus tardive entre la date de la délivrance

129. *Ibid.*, art. 109.11, 137.7.

130. *Ibid.*, art. 109.12, 137.8.

131. *Ibid.*, art. 110.

du certificat de conformité et la date à compter de laquelle il est réputé conforme au plan d'urbanisme¹³².

iii. La vérification suite à la révision du schéma

Le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté doit, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du schéma révisé, modifier son plan d'urbanisme, ses règlements de zonage, de lotissement ou de construction, ses règlements sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux et son règlement visé à l'article 116, s'ils ne sont pas déjà conformes aux objectifs du schéma révisé et aux dispositions du document complémentaire, de façon à les rendre conformes et adopter, si le document complémentaire le requiert et naturellement si un tel règlement n'est pas déjà en vigueur, un règlement visé à l'article 116 conforme¹³³. Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹³⁴.

Lorsqu'il considère que ce plan et ces règlements ou certains d'entre eux sont déjà conformes, donc n'ont pas à être modifiés, le conseil de la municipalité locale doit adopter une résolution l'indiquant et spécifiant le plan et les règlements qu'il considère conformes. Le plus tôt possible après l'adoption de cette résolution, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale transmet une copie certifiée conforme de la résolution à la municipalité régionale de comté et donne un avis public de son adoption¹³⁵.

Dans les 120 jours qui suivent la transmission de la copie de la résolution, le conseil de la municipalité régionale de comté doit approuver la

132. *Ibid.*, art. 137.15.

133. *Ibid.*, art. 58-59. Nous étudierons les effets de la révision du schéma qui touchent la conformité au plan d'urbanisme lors que nous étudierons la conformité à ce plan, voir la partie II. B. 1. c. ci-dessous.

134. *Ibid.*, art. 123; *Trottier, supra* note 98. Voir la note 98 et le texte correspondant.

135. *Ibid.*, art. 59.1.

résolution si le plan ou le règlement qui en fait l'objet est conforme aux objectifs du schéma révisé et aux dispositions du document complémentaire, le désapprouver dans le cas contraire. La résolution du conseil de la municipalité régionale de comté doit être motivée si elle désapprouve la résolution du conseil de la municipalité locale. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale doit, le plus tôt possible après l'adoption de la résolution, en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹³⁶.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté approuve la résolution du conseil de la municipalité locale, le plan ou le règlement faisant l'objet de l'approbation n'a pas à être modifié pour tenir compte de la révision du schéma. Il est réputé conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire¹³⁷.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté désapprouve la résolution ou ne se prononce pas dans les 120 jours qui suivent la transmission de la copie de celle-ci, le conseil de la municipalité locale peut demander à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité du plan ou du règlement faisant l'objet de celle-ci. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit alors signifier à la Commission une copie certifiée conforme de la résolution par laquelle l'avis est demandé et du plan ou du règlement concerné. Il signifie aussi une copie certifiée conforme de la résolution à la municipalité régionale de comté. La copie destinée à la Commission doit être reçue par elle dans les 15 jours qui suivent la transmission à la municipalité locale d'une copie de la résolution désapprouvant le règlement ou, si le conseil de la municipalité régionale de comté ne s'est pas prononcé, dans les 15 jours qui suivent les 120 jours de la transmission d'une copie de la résolution du conseil de la municipalité locale à la municipalité régionale de comté¹³⁸.

La Commission municipale doit donner son avis dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie de la résolution par laquelle l'avis est demandé.

136. *Ibid.*, art. 59.2.

137. *Ibid.*, art. 59.2.

138. *Ibid.*, art. 59.3.

Elle ne doit se prononcer que sur la conformité, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité¹³⁹. Si elle juge que le plan ou le règlement n'est pas conforme, l'avis peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité locale et à la municipalité régionale de comté¹⁴⁰.

Si l'avis indique que le plan ou le règlement est conforme, il n'a pas à être modifié pour tenir compte de la révision du schéma. Il est réputé conforme aux objectifs du schéma révisé et aux dispositions du document complémentaire¹⁴¹.

Si l'avis indique que le règlement n'est pas conforme ou si la Commission n'a pas reçu une demande d'avis dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté doit demander à la municipalité locale de remplacer le règlement, dans le délai qu'il prescrit, par un autre qui est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Le secrétaire-trésorier doit transmettre à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution formulant cette demande le plus tôt possible après l'adoption de celle-ci¹⁴².

La municipalité locale peut alors remplacer le règlement sans avoir à adopter un projet de règlement, ni à tenir une assemblée publique, sauf si les changements apportés n'ont pas uniquement pour but d'assurer sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁴³ et, dans le cas d'une modification au règlement de zonage ou de lotissement, sans que la modification soit susceptible d'approbation référendaire, sauf la même exception¹⁴⁴.

139. 2876574 Canada inc., *supra* note 69; Giroux, *supra* note 87.

140. L.A.U., *supra* note 1, art. 59.4.

141. *Ibid.*

142. *Ibid.*, art. 109.10, 137.6. Le délai prescrit pour le remplacement ne peut se terminer avant l'expiration de la période de 45 jours qui suit la transmission de la résolution.

143. *Ibid.*, art. 109.11, 137.7.

144. *Ibid.*, art. 123.

Si le conseil municipal ne remplace pas le règlement dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté peut l'adopter à sa place, aux frais de la municipalité locale, sans avoir à suivre la procédure prescrite pour l'adoption d'une modification au plan d'urbanisme ou un règlement d'urbanisme par une municipalité locale. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement, le secrétaire-trésorier doit délivrer un certificat de conformité à son égard. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement et la délivrance du certificat de conformité, le secrétaire-trésorier doit transmettre une copie certifiée conforme du règlement et du certificat à la municipalité locale et, pour fins d'enregistrement, à la Commission municipale du Québec¹⁴⁵.

Le règlement modifiant le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité à son égard. Il est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁴⁶. Il en est de même du règlement qui modifie le règlement de zonage, de lotissement ou de construction, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou le règlement prévu à l'article 116, sauf si la procédure de vérification de la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée. Ces règlements sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme. En un tel cas, le règlement entre en vigueur à la date la plus tardive entre la date de la délivrance du certificat de conformité et la date à compter de laquelle il est réputé conforme au plan d'urbanisme¹⁴⁷.

145. *Ibid.*, art. 109.12, 137.8.

146. *Ibid.*, art. 110.

147. *Ibid.*, art. 137.15.

iv. La vérification lors d'une modification ordinaire à un plan ou à un règlement d'urbanisme

i) La règle

Le plus tôt possible après l'adoption d'un règlement apportant une modification ordinaire au plan d'urbanisme, à un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou à un règlement visé à l'article 116, c'est-à-dire une modification qui n'est pas faite dans un but de conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit transmettre à la municipalité régionale de comté une copie certifiée conforme du règlement modificateur et de la résolution par laquelle il est adopté¹⁴⁸. Il doit, de plus, dans le cas d'une modification au plan, transmettre, à toute municipalité locale dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté, une copie certifiée conforme du plan faisant l'objet de la modification¹⁴⁹.

La vérification de la conformité du plan ou d'un tel règlement aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire se fait, quant au reste, de la même manière que la vérification faite à la suite de la modification du schéma¹⁵⁰, sauf deux exceptions. En premier lieu, si le règlement doit être approuvé par les personnes habiles à voter, la transmission d'une copie certifiée conforme du règlement et de la résolution par laquelle il est adopté à la municipalité régionale de comté peut être faite soit après cette approbation, soit après l'adoption du règlement, le certificat de conformité ne pouvant toutefois être délivré avant que la municipalité régionale de comté ait reçu du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité locale un avis mentionnant la date à laquelle le règlement est réputé avoir été approuvé par ces personnes¹⁵¹. En second lieu, si, à l'expiration du délai de 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan ou du

148. *Ibid.*, art. 109.6, 137.2.

149. *Ibid.*, art. 109.6.

150. *Ibid.*, art. 109.6-109.9, 137.2-137.5.

151. *Ibid.*, art. 137.2, 137.5.

règlement à la municipalité régionale de comté, la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale ou si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté ne peut demander à la municipalité locale de modifier son plan ou son règlement et le faire à sa place, si elle ne le fait pas. Si la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale dans le délai prescrit ou si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme, la sanction est simplement que le règlement ne peut entrer en vigueur.

Le règlement modifiant le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité à son égard. Il est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁵². Il en est de même du règlement qui modifie le règlement de zonage, de lotissement ou de construction, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou le règlement prévu à l'article 116, sauf si la procédure de vérification de la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée. Ces règlements sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme. En un tel cas, le règlement entre en vigueur à la date la plus tardive entre la date de la délivrance du certificat de conformité et la date à compter de laquelle il est réputé conforme au plan d'urbanisme¹⁵³.

Il y a lieu d'ajouter que si, pour respecter l'obligation d'adopter le même jour le règlement révisant le plan et celui qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement, obligation imposée lorsque le conseil désire remplacer le règlement de zonage ou de lotissement, le conseil doit réadopter sans modification le règlement visant le plan, il n'a pas à adopter un projet de règlement ni à tenir une assemblée publique pour le faire. De plus, la délivrance

152. *Ibid.*, art. 110.

153. *Ibid.*, art. 137.15.

et la transmission du certificat de conformité à l'égard du règlement révisant le plan ne peuvent alors être effectuées que si celles prévues à l'égard de tout autre règlement ainsi adopté le même jour peuvent l'être aussi. Les délivrance et transmission sont alors effectuées le même jour à l'égard de tous ces règlements¹⁵⁴.

ii) L'exception

Le conseil d'une municipalité régionale de comté peut, par règlement, déterminer dans quels cas un règlement d'une municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit faire l'objet d'un examen de sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Si elle le fait, les règles de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives à la conformité d'un règlement aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ne s'appliquent pas aux règlements d'une municipalité locale qui n'est pas visée par ce règlement, sauf les quatre exceptions suivantes :

- 1° les règles qui concernent la conformité à la suite d'une modification ou de la révision du schéma;
- 2° un règlement dont l'objet est visé par une disposition du document complémentaire;
- 3° un règlement révisant le plan d'urbanisme;
- 4° un règlement qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement¹⁵⁵.

Le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du règlement, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit en transmettre une copie certifiée conforme à chaque municipalité dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale et, à des fins d'enregistrement, à la Commission municipale¹⁵⁶.

154. *Ibid.*, art. 137.3.

155. *Ibid.*, art. 237.2.

156. *Ibid.*

b) Le certificat de conformité

Le certificat de conformité atteste de la conformité du plan d'urbanisme, du règlement de zonage, de lotissement ou de construction, du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou du règlement prévu à l'article 116 d'une municipalité locale aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire de la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend celui de la municipalité locale. Il est délivré, comme nous l'avons vu, par le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté.

À compter de la date de la délivrance du certificat de conformité, le plan ou le règlement pour lequel il est donné est réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁵⁷. Le fonctionnaire municipal responsable de la délivrance des permis doit, en conséquence, présumer que ce plan ou ce règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire lorsqu'une demande de permis lui est présentée¹⁵⁸.

La Cour d'appel a jugé, dans l'affaire *Pires c. Charlesbourg (Corporation municipale de)*¹⁵⁹ que la présomption de conformité est une présomption *juris et de jure* qui ne peut plus être remise en question. Elle l'a fait à propos de la conformité au plan d'urbanisme, mais cet arrêt est tout aussi applicable à la conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. Elle a donné pour motif que :

... [à] lire la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il est manifeste que le législateur, qui avait le souci de la stabilité nécessaire des règlements de zonage des municipalités, a voulu que, après un certain délai ou qu'après un avis de conformité de la Commission municipale, la conformité d'un règlement de zonage ne pût plus être remise en question.

157. *Ibid.*, art. 39, 44, 45, 109.7, 109.9, 137.3, 137.5.

158. *Subilomar Properties*, *supra* note 19.

159. [1988] R.J.Q. 1252 (C.A.) confirmant [1987] R.J.Q. 357 (C.S.) [ci-après *Pires*,].

Elle a ajouté :

Après ce délai ou après l'avis de la Commission, un règlement de zonage ne peut plus être attaqué au motif qu'il ne serait pas conforme au plan d'urbanisme.¹⁶⁰

Appliquant ce principe aux faits en cause, elle a jugé que, même si le règlement de zonage n'était pas conforme dans les faits, les appelants ne pouvaient pas, étant donné la présomption de conformité, soulever cette question.

Cet arrêt est convaincant. En effet, le législateur a voulu donner un temps restreint pour vérifier la conformité afin de régler ce problème et d'éviter les contestations continuelles. De plus, comme nous l'avons vu, la vérification de la conformité est une vérification avant tout administrative, et non une vérification de la légalité. Le fait qu'elle soit d'abord confiée au conseil de la municipalité régionale de comté le démontre clairement.

Il y a lieu d'ajouter que la procédure de vérification établie par la loi et la présomption irréfragable de conformité que donne le certificat de conformité nous paraissent démontrer que l'absence de conformité ne constitue pas un motif de nullité du plan ou du règlement. Le jugement du juge Nichols dans l'affaire *Pires*¹⁶¹ est d'ailleurs en ce sens.

c. Les travaux publics

À compter de la date de la délivrance du dernier certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction et, s'il y a lieu, du règlement visé à l'article 116, tout règlement ou toute résolution de la municipalité locale ayant pour objet l'exécution de travaux publics autres que des travaux de réfection, de correction ou de réparation d'immeubles en place, doit être transmis, dès son adoption, à la municipalité régionale de comté. Celle-ci peut alors examiner l'opportunité des travaux eu

160. *Ibid.* à la p. 1257.

161. *Ibid.*

égard aux objectifs des travaux et aux dispositions du document complémentaire¹⁶².

3. Les effets sur le gouvernement

En vertu de l'article 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le schéma d'aménagement lie le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lorsque ceux-ci projettent de faire, sur le territoire de la municipalité régionale de comté, «une intervention à laquelle s'appliquent les articles les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles». Les interventions auxquelles s'appliquent les articles 150 à 157 sont celles qui sont mentionnées à l'article 149. En conséquence, le schéma d'aménagement ne lie le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État que relativement aux interventions mentionnées à cet article¹⁶³.

Le gouvernement, l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État ne peut faire une telle intervention que si celle-ci est réputée conforme aux objectifs du schéma d'aménagement¹⁶⁴. Lorsqu'une telle intervention mentionnée à l'article 149 est projetée, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole doit signifier à la municipalité régionale de comté un avis qui la décrit¹⁶⁵, le défaut de donner cet avis rendant l'intervention illégale¹⁶⁶.

Le conseil de la municipalité régionale doit, dans les 120 jours qui suivent la signification de l'avis du ministre, donner son avis sur la conformité de l'intervention projetée aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Si l'avis indique que l'intervention n'est pas conforme, le ministre peut, dans les 120 jours qui suivent la réception de la résolution formulant l'avis, demander à la Commission municipale son

162. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 46.

163. *Mirabel (Municipalité régionale de comté de) c. Hydro-Québec*, *supra* note 79.

164. *L.A.U.* *supra* note 1, art. 150, 157.

165. *Ibid.*, art. 151. L'avis demeure valide pendant trois ans après la date où l'intervention est réputée conforme et pendant la période où l'intervention se poursuit après ces trois ans, sans égard aux changements apportés au schéma qui entrent en vigueur avant la fin de l'intervention.

166. *Coalition des citoyens et citoyennes du val St-François c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.).

avis sur cette conformité ou demander au conseil de la municipalité régionale de comté de modifier son schéma de façon à ce que l'intervention devienne conforme et indiquer les modifications qui doivent être apportées à cette fin. De plus, même lorsque le ministre demande un avis à la Commission municipale, il peut, si l'avis de la Commission indique que l'intervention n'est pas conforme, faire la même demande au conseil de la municipalité régionale de comté dans les 30 jours qui suivent la réception de la copie de l'avis. Le conseil de la municipalité régionale de comté doit alors, dans les 90 jours qui suivent la signification de la demande, adopter le règlement demandé, sans devoir suivre le processus habituel préalable à l'adoption d'un règlement modifiant le schéma, sauf l'avis de motion. Il n'a donc pas à adopter un projet de règlement, ni à tenir une assemblée publique¹⁶⁷.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté n'obéit pas, le gouvernement du Québec peut, par décret, adopter lui-même un règlement modifiant le schéma. Il doit toutefois préalablement produire un document qui expose l'intervention projetée et les modifications qui doivent être apportée au schéma d'aménagement et tenir, par l'intermédiaire d'un représentant, une ou plusieurs assemblées publiques de consultation. Le règlement entre en vigueur à la date mentionnée dans le décret¹⁶⁸. Le gouvernement fait ainsi ce qu'il veut, mais il doit s'expliquer.

Le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont donc que très partiellement liés par le schéma.

Il y a lieu d'ajouter que lorsque le gouvernement a approuvé une modification au plan d'affectation des terres de l'État comprises dans le territoire d'une municipalité régionale de comté, conformément à l'article 25 de la *Loi sur les terres du domaine public*¹⁶⁹, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut, s'il estime que le schéma d'aménagement n'est pas conforme au plan d'affectation modifié, demander une modification du schéma. Il signifie alors à la municipalité régionale de comté un avis motivé indiquant

167. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 152-155.

168. *Ibid.*, art. 156-157.

169. L.R.Q. c. T-8.1.

quelles modifications doivent être apportées au schéma pour le rendre conforme¹⁷⁰.

Le conseil de la municipalité régionale de comté doit alors, dans les 90 jours de la signification de cet avis, adopter un règlement modifiant le schéma pour tenir compte de l'avis. Il n'a pas à adopter un projet de règlement et à tenir une assemblée publique sur celui-ci s'il n'apporte au schéma que les modifications nécessaires pour tenir compte de l'avis. Si le conseil n'adopte pas un tel règlement, le gouvernement peut, par décret l'adopter. Le plus tôt possible après l'adoption du décret, le ministre transmet une copie de celui-ci et du règlement à la municipalité régionale de comté. Le règlement entre en vigueur à la date mentionnée dans le décret¹⁷¹.

Les mêmes règles s'appliquent lorsque sont établies ou modifiées les limites d'une plaine inondable qui est située sur le territoire de la municipalité régionale de comté et qui fait l'objet de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* adoptée par le gouvernement conformément à l'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁷².

4. Les effets sur la population

Le schéma d'aménagement ne produit pas d'effets juridiques sur la population. Il en est, d'ailleurs, de même, du plan d'urbanisme. La population est liée par les règlements d'urbanisme appliquant le schéma et le plan, mais non par le schéma ou le plan lui-même. Un schéma ou un plan qui n'a pas été appliqué par un règlement d'urbanisme ne lui est donc pas opposable. De plus, en cas de conflit entre un schéma ou un plan et un règlement d'urbanisme, c'est ce dernier qui l'emporte vis-à-vis la population¹⁷³.

170. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 53.12.

171. *Ibid.*, art. 53.12.

172. *Ibid.*, art. 53.12; *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 35.

173. *Re Steven Polon* (1961), 29 D.L.R. 621 (H.C. Ont.); *Campbell*, *supra* note 18; *Subilomar Properties*, *supra* note 19; *Re R.K.A. Associated* (1974), 8 N.B.R. 38 (C.S. N.B.); *Starr c. Puslinch (Town of)* (1979), 7 M.P.L.R. 86 (C.A.); *Hartel Holdings*, *supra* note 20; *Woodglen c. North York* (1984), 26 M.P.L.R. 40 (S.C. Ont.); *St-Michel-Archange (Municipalité de)*, *supra* note 21; *Rivière-du-Nord (Municipalité régionale de comté de) c. Ceveco*, J.E. 97- 1801 (C.A.) confirmant J.E. 94-437 (C.A.); *Recyclage St-Michel*, *supra*

Cette interprétation est, d'ailleurs, confirmée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cette dernière déclare, en effet, liées par le schéma les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté et, pour certaines interventions, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État. Si elle avait voulu que la population soit aussi liée, elle l'aurait dit. D'ailleurs, l'article 120 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* montre clairement que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ne produisent pas d'effets juridiques sur la population. En effet, il exige qu'une demande de permis de construire ou un certificat d'autorisation soit conforme aux règlements de zonage et de construction et, le cas échéant, au règlement visé à l'article 116 et au règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux pour que le permis ou le certificat puisse être octroyé, mais n'exige pas que la demande soit conforme au schéma ou au plan. De même, l'article 121 exige, pour qu'un permis de lotir puisse être délivré, la conformité de la demande au règlement de lotissement et, le cas échéant, au règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux, mais non au schéma ni au plan.

Cette règle est, d'ailleurs, nécessaire pour que le citoyen sache à quoi s'en tenir. En cas de contradiction entre un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme et un règlement d'urbanisme, le citoyen sait que c'est le règlement d'urbanisme qui lui est opposable, et non le schéma ou le plan.

L'inspecteur des bâtiments n'a donc pas à considérer le schéma ou le plan d'urbanisme lors qu'il doit se prononcer sur une demande de permis ou de certificat¹⁷⁴.

note 22.

174. Il y a lieu d'ajouter qu'aucune disposition de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, d'un schéma d'aménagement ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la *Loi sur les mines* (*supra* note 12) : *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 246; *Ressources Graphicor c. Québec* (Ministère de l'Environnement), [1993] R.D.I. 101 (C.S.).

B. La planification au niveau local : le plan d'urbanisme

1. Les effets sur la municipalité locale

a. L'effet général

Le conseil est obligé d'observer son plan d'urbanisme. Il l'est parce que le plan d'urbanisme est devenu obligatoire, comme tout autre règlement ou toute résolution du conseil de la municipalité régionale de comté, lors de son entrée en vigueur. L'article 361 de la *Loi sur les cités et villes* et l'article 450 du Code municipal déclarent à ce sujet que les règlements qui entrent en vigueur ont force de loi. L'article 364 de la même loi et l'article 452 du même code ajoutent qu'ils sont exécutoires.

Cette interprétation est confirmée par l'article 101 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui déclare que l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme «ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus». Le législateur n'aurait pas eu à inclure cet article s'il avait pensé que le plan d'urbanisme n'était pas obligatoire pour la municipalité locale. Cette interprétation est confirmée aussi par la procédure complexe requise pour adopter, modifier et réviser le plan.

Cette interprétation est confirmée encore par l'article 102 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui oblige une municipalité à modifier même ses règlements d'urbanisme déjà en vigueur pour les rendre conformes au plan d'urbanisme. Cette obligation n'aurait, en effet, aucun sens si la municipalité n'était pas obligée d'observer son plan d'urbanisme.

D'ailleurs, à quoi bon un plan municipal s'il n'est pas nécessaire que la municipalité le respecte? Le législateur se contredirait lui-même si, après avoir donné aux municipalités le pouvoir d'adopter un plan, il leur permettait de ne

pas en tenir compte par la suite, c'est-à-dire leur permettait de contrecarrer l'objet même du plan¹⁷⁵.

Le conseil d'une municipalité locale ne peut donc, à notre avis, sauf disposition contraire de la loi, poser un acte qui soit contraire à une disposition de son plan d'urbanisme qui soit suffisamment précise pour créer une obligation. Le plan d'urbanisme, comme le schéma d'aménagement, comporte, en effet, de par sa nature même, une part d'imprécision et toutes ses dispositions ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques. Le conseil peut toutefois évidemment modifier son plan, mais il doit suivre la procédure requise à cette fin

Le conseil d'une municipalité locale étant obligé d'observer son plan d'urbanisme, il s'ensuit, à plus forte raison, qu'il est obligé d'observer son programme particulier d'urbanisme qui est, comme nous l'avons vu, un document beaucoup plus précis que le plan, un document qui constitue davantage un programme d'actions qu'un énoncé de politiques. D'ailleurs, il serait difficile de penser que le conseil ne serait lié que par les règlements d'urbanisme appliquant son programme particulier d'urbanisme puisque, comme nous l'avons dit, les actes matériels que ce programme prévoit ne sont pas de nature à se réaliser dans les documents normatifs que sont les règlements d'urbanisme.

L'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Morissette c. Rimouski (Ville de)*¹⁷⁶ est en ce sens. La Cour d'appel se demande, en effet, «si l'intimée a respecté les orientations de son PPU dans sa réalisation et l'adoption de règlements édictés pour sa mise en œuvre». Elle n'aurait pas eu à se poser cette question si elle avait pensé que la ville n'était pas obligée de respecter ce programme. La réponse de la Cour d'appel est dans le même sens. En effet, après avoir fait remarquer que les appelants prétendaient qu'un programme particulier d'urbanisme avait un caractère exécutoire et constituait un véritable plan d'action, et non pas uniquement un instrument de planification, et que l'intimée soutenait le contraire, elle déclare :

175. *Hartel Holdings*, *supra* note 20 aux pp. 347-348. *Contra* : Marchand, *supra* note 1 à la p. 575.

176. J.E. 95-1466 à la p. 13 (C.A.).

Pour que le PPU de l'intimée lui impose cependant l'obligation d'agir d'une manière déterminée, il faudrait qu'il soumette l'intimée à une disposition suffisamment précise pour qu'il en résulte une obligation. Or, tel n'est pas le cas, tout au moins par rapport à l'intérêt des appelants.¹⁷⁷

Les mots «Pour que le PPU de l'intimée lui impose cependant l'obligation d'agir d'une manière déterminée...», joints à la formulation de la question, nous paraissent démontrer que la Cour d'appel est d'avis que la municipalité locale est liée par les dispositions de son programme particulier d'urbanisme qui sont suffisamment précises pour créer une obligation. Elle juge toutefois que, dans cette affaire, les dispositions du plan d'urbanisme considérées n'étaient pas suffisamment précises.

Les conséquences du caractère obligatoire du programme particulier d'urbanisme pour le conseil ne sont pas les mêmes en ce qui concerne les actes que le conseil s'est engagé à poser et les actes qu'il est susceptible de poser à l'encontre d'une disposition du programme qui est suffisamment précise pour créer une obligation. Lorsqu'une disposition du programme particulier d'urbanisme oblige le conseil à poser un acte, ce dernier peut en effet se dégager de son obligation en modifiant son programme particulier d'urbanisme conformément à la procédure prévue à cette fin. Par contre, tout acte que le conseil poserait à l'encontre d'une disposition de son programme particulier d'urbanisme qui serait suffisamment précise pour créer une obligation serait nul parce que non conforme à cette disposition.

b. L'obligation d'adopter des règlements d'urbanisme

Dans les 90 jours de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme d'une municipalité locale ou du plan modifié pour le rendre conforme au nouveau schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté ou de la délivrance du certificat de conformité du plan s'il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau schéma, toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit, si elle n'en

177. *Ibid.* à la p. 15.

a pas déjà, adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté¹⁷⁸.

Si une municipalité locale ne remplit pas cette obligation, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte lui-même ces règlements, aux frais de la municipalité locale. Une copie en est alors déposée au bureau de la municipalité locale et est enregistrée à la Commission municipale du Québec. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne, de plus, avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité¹⁷⁹.

c. La conformité

1) L'obligation

Les règlements de zonage, de lotissement, de construction et de l'article 116 doivent être conformes au plan d'urbanisme en plus d'être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁸⁰. Il y a donc exigence d'une double conformité. Il en est de même, à compter de la modification ou de la révision du schéma, du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, du règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale et du règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux¹⁸¹. Par ailleurs, une dérogation mineure aux règlements de zonage et de construction doit respecter les objectifs du plan¹⁸².

La conformité au plan d'urbanisme est, sauf dans le cas de la dérogation mineure, une conformité au plan et non, comme dans le cas du schéma d'aménagement, une conformité aux objectifs du plan. Elle est donc plus stricte.

178. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 102.

179. *Ibid.*, art. 42. Les règlements adoptés par le conseil de la municipalité régionale de comté sont réputés conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

180. *Ibid.*, art. 102.

181. *Ibid.*, art. 110.4-110.5.

182. *Ibid.*, art. 145.2.

Il ne faut pas oublier, par contre, que, comme nous l'avons dit à propos de la conformité aux dispositions du document complémentaire, une obligation de conformité n'est pas obligation d'identité¹⁸³. Il ne faut pas oublier non plus la nature d'un plan d'urbanisme qui est un énoncé de politiques, un document général, et non un document aussi précis et détaillé qu'un règlement d'urbanisme,

Il y a lieu d'ajouter encore que toutes les dispositions d'un plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques, pas plus que toutes celles d'un schéma d'aménagement. Comme dans le cas du schéma, seules les dispositions du plan d'urbanisme qui sont suffisamment précises peuvent être obligatoires et, en conséquence, engendrer une obligation de conformité¹⁸⁴.

Il faut souligner, de plus, que si des dispositions d'un plan d'urbanisme relèvent, non pas d'un tel plan, mais plutôt d'un règlement d'urbanisme, ces dispositions ne sont pas légales et, en conséquence, n'engendrent pas une obligation de conformité¹⁸⁵. Le plan d'urbanisme, pas plus que le schéma d'aménagement, ne peut empiéter sur les règlements d'urbanisme.

2) La vérification

a) La procédure

i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme

i) L'adoption d'un nouveau règlement ou l'avis indiquant qu'il y a déjà un règlement conforme

Dans les 90 jours de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme d'une municipalité locale ou du plan modifié pour le rendre conforme au nouveau schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté ou de

183. 2876574 Canada inc., *supra* note 69.

184. *Mirabel (M.R.C. de)*, *supra* note 79.

185. *Cousineau*, *supra* note 22; *Bellington*, *supra* note 22.

la délivrance du certificat de conformité du plan s'il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau schéma, le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit, si elle n'en a pas déjà, adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté¹⁸⁶. Ces règlements, comme nous l'avons vu, doivent être conformes, non seulement aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, mais aussi au plan d'urbanisme¹⁸⁷.

Lorsque de tels règlements étaient déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan et que le conseil de la municipalité locale juge qu'un tel règlement est déjà conforme, il doit adopter une résolution et faire publier un avis indiquant son intention de ne pas le modifier et transmettre une copie de la résolution et du règlement à la municipalité régionale de comté¹⁸⁸.

Il peut y avoir une vérification de la conformité au plan d'urbanisme par la Commission municipale du Québec. En effet, cinq personnes habiles à voter peuvent demander, par écrit, à la Commission municipale un avis de conformité dans les 45 jours de l'adoption du règlement ou de la publication de l'avis indiquant l'intention du conseil de ne pas modifier le règlement existant¹⁸⁹.

Sur réception d'une demande de conformité, la Commission en transmet une copie à la municipalité¹⁹⁰. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut aussi faire la même demande dans le même délai¹⁹¹.

La Commission municipale doit, dans les 45 jours de l'expiration du délai prescrit pour lui demander un avis de conformité, donner son avis sur la

186. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 102. Le règlement doit, à moins qu'il n'ait fait l'objet de la consultation prévue à l'article 95, être soumis à la consultation prévue aux articles 124 à 127.

187. *Ibid.*, art. 102.

188. *Ibid.*, art. 102.

189. *Ibid.*, art. 103.

190. *Ibid.*, art. 103. La Commission peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

191. *Ibid.*, art. 240.

conformité du règlement au plan d'urbanisme¹⁹². Comme dans le cas de la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, la Commission municipale se prononce alors sur la conformité de l'ensemble du règlement. Par ailleurs, elle ne peut se prononcer que sur la conformité au plan, mais non sur la légalité ou l'opportunité du plan ou du règlement¹⁹³.

L'avis de la Commission lie tous les intéressés en ce qui concerne la conformité. Il peut contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise. Une copie de l'avis est transmise à la municipalité et à toute personne qui a demandé un avis de conformité à la Commission municipale et à la municipalité locale. L'avis doit, de plus, être affiché au bureau de la municipalité¹⁹⁴.

Sauf si un certificat de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire n'a pas encore été délivré, le règlement entre en vigueur ou, dans le cas où le conseil a indiqué son intention de ne pas modifier le règlement existant, est réputé conforme au plan d'urbanisme à l'expiration du délai prescrit pour demander un avis de conformité à la Commission municipale, si aucune demande d'avis de conformité n'a été faite, à compter de l'émission de l'avis favorable de la Commission si celle-ci a jugé que le règlement était conforme au plan d'urbanisme. Si le certificat de conformité n'a pas encore été délivré, il entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité. Un avis de son entrée en vigueur ou, dans le cas où le conseil a indiqué son intention de ne pas modifier un règlement existant, de sa conformité est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité et affiché au bureau de la municipalité. Une copie de cet avis est transmise au ministre des Ressources naturelles pour les fins du cadastre. À compter de son entrée en vigueur, le règlement est réputé conforme au plan d'urbanisme.

192. *Ibid.*, art. 104.

193. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; Giroux, *supra* note 87. Sur la Commission municipale, voir aussi la note 99 et le texte correspondant. Sur les décisions de la Commission municipale, voir le texte du professeur Lorne Giroux, *supra* note 88.

194. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 104.

Si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme au plan d'urbanisme, la municipalité doit, dans les 90 jours, le modifier pour le rendre conforme. Si elle ne fait qu'assurer la conformité au plan, la modification peut être faite sans consultation publique sur un projet de règlement et sans approbation par les personnes habiles à voter. Lorsque le conseil ne modifie pas son règlement, celui-ci ne peut entrer en vigueur.

ii) La modification d'un règlement existant

Lorsque de tels règlements étaient déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan et que ces règlements ne sont pas déjà conformes, le conseil doit, dans le même délai, les modifier pour les rendre conformes et en transmettre une copie à la municipalité régionale de comté¹⁹⁵.

Il y a lieu d'ajouter que les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme au plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹⁹⁶ si naturellement les dispositions du plan en question relèvent véritablement d'un plan d'urbanisme. La municipalité ne peut contourner la nécessité de faire approuver une modification à son règlement de zonage ou de lotissement en mettant dans son plan des dispositions qui relèvent plutôt d'un règlement de zonage ou de lotissement¹⁹⁷.

Le plus tôt possible après l'adoption du règlement qui modifie un règlement existant, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale donne un avis public qui mentionne l'adoption de la résolution et qui explique les règles prévues aux deux premiers alinéas de l'article 137.11 et au premier alinéa de l'article 137.12¹⁹⁸.

Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité régionale de comté peut, dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis, demander

195. *Ibid.*, art. 102.

196. *Ibid.*, art. 123; *Béton Provincial c. Gaspé (Ville de)*, J.E. 98-449 (C.S.) [ci-après *Béton Provincial*].

197. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Trottier*, *supra* note 98.

198. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.10.

par écrit à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité du règlement au plan. Le secrétaire de la Commission transmet à la municipalité une copie de la demande¹⁹⁹.

Si la Commission reçoit une telle demande d'au moins cinq personnes à l'égard du même règlement, elle doit, dans les 60 jours qui suivent l'expiration du délai prévu pour faire la demande, donner son avis sur la conformité du règlement au plan²⁰⁰, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du plan ou du règlement²⁰¹. L'avis selon lequel le plan n'est pas conforme peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité et à toute personne qui a formulé la demande. Le greffier ou le secrétaire-trésorier affiche la copie de l'avis au bureau de la municipalité²⁰².

Si la Commission ne reçoit pas une demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, celui-ci est réputé conforme au plan à compter de l'expiration du délai prescrit pour demander l'avis de conformité. Si l'avis de la Commission indique que le règlement est conforme, celui-ci est réputé conforme au plan d'urbanisme à compter de la date de l'avis²⁰³.

Si la Commission est d'avis que le règlement n'est pas conforme, le conseil de la municipalité locale doit adopter un nouveau règlement qui remplace celui qui n'est pas réputé conforme afin d'assurer sa conformité. Il peut le faire sans consultation publique préalable sur un projet de règlement et sans approbation des personnes habiles à voter si les différences entre les dispositions du nouveau règlement et celles de celui qu'il remplace ont pour seul but d'assurer sa conformité au plan. Le nouveau règlement doit être adopté avant l'expiration du délai qui se termine en dernier entre celui qui est prévu pour

199. *Ibid.*, art. 137.11. Il peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

200. *Ibid.*, art. 137.12.

201. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

202. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.12.

203. *Ibid.*, art. 137.13.

l'adoption du règlement qui doit être remplacé et un délai de 90 jours après la date de l'avis de la Commission²⁰⁴.

ii. La vérification suite à la révision du schéma

i) La modification de règlements

Le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté doit, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du schéma révisé, modifier ses règlements de zonage, de lotissement ou de construction, ses règlements sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux et son règlement visé à l'article 116, s'ils ne sont pas déjà réputés conformes au plan d'urbanisme, de façon à les rendre conformes à ce plan, tel que modifié en conséquence de la révision du schéma, et adopter, si le document complémentaire le requiert et naturellement si un tel règlement n'est pas déjà en vigueur, un règlement visé à l'article 116 conforme²⁰⁵.

Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme au plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire²⁰⁶ si naturellement les dispositions du plan en question relèvent véritablement d'un plan d'urbanisme²⁰⁷.

204. *Ibid.*, art. 137.14.

205. *Ibid.*, art. 59.5, 110.5.

206. *Ibid.*, art. 123; *Béton Provincial*, *supra* note 196.

207. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Trottier*, *supra* note 98.

La vérification de la modification apporté à un tel règlement se fait de la même manière que la modification apportée à un règlement existant à la suite de l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme²⁰⁸.

ii) L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme

Lorsqu'il considère que ces règlements ou certains d'entre eux sont déjà conformes, qu'ils n'ont donc pas à être modifiés, le conseil de la municipalité locale doit adopter une résolution l'indiquant et spécifiant les règlements qu'il considère conformes. Le plus tôt possible après l'adoption de cette résolution, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale donne un avis public qui mentionne l'adoption de la résolution et qui explique les règles prévues aux deux premiers alinéas de l'article 59.7 et au premier alinéa de l'article 59.8²⁰⁹.

Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité régionale de comté peut, dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis, demander par écrit à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité au plan du règlement faisant l'objet de la résolution du conseil. Le secrétaire de la Commission transmet à la municipalité une copie de la demande²¹⁰.

Si la Commission reçoit une telle demande d'au moins cinq personnes à l'égard du même règlement, elle doit, dans les 60 jours de l'expiration du délai prévu pour faire la demande, donner son avis sur la conformité du règlement au plan, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du plan ou du règlement²¹¹. L'avis selon lequel le plan n'est pas conforme peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité et à toute personne qui a formulé la demande. Le greffier ou le secrétaire-trésorier affiche la copie de l'avis au bureau de la municipalité²¹².

208. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.9-137.14.

209. *Ibid.*, art. 59.6.

210. *Ibid.*, art. 59.7. Il peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

211. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

212. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 59.8.

Si la Commission ne reçoit pas une demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, celui-ci est réputé conforme au plan à compter de l'expiration du délai prescrit pour demander l'avis de conformité. Si l'avis de la Commission indique que le règlement est conforme, celui-ci est réputé conforme au plan d'urbanisme à compter de la date de l'avis²¹³.

iii. La vérification suite à la modification ou à la révision du plan d'urbanisme

i) La modification de règlements

Le conseil d'une municipalité locale doit, dans les 90 jours qui suivent l'entrée en vigueur d'un règlement qui modifie ou révisé son plan d'urbanisme, modifier, si nécessaire pour le rendre conforme au plan, son règlement de zonage, de lotissement ou de construction, son règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou son règlement prévu à l'article 116, ou adopter un règlement prévu à l'article 116. Toutefois, lorsque la modification du plan a pour seul but d'assurer la conformité de celui-ci aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire à la suite de la modification du schéma, la modification des règlements pour assurer leur conformité au plan n'est pas requise. Elle ne l'est pas non plus lorsque le conseil a adopté simultanément un règlement modifiant ou révisant le plan et un règlement de concordance pour assurer la conformité de l'un des règlements mentionnés plus haut au plan modifié ou révisé²¹⁴.

Les modifications apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme au plan d'urbanisme ne sont pas

213. *Ibid.*, art. 59.9

214. *Ibid.*, art. 110.4-110.5. Si l'adoption du règlement de concordance est également prévu à l'article 59.5, lequel touche l'obligation de conformité au plan à la suite de la révision du schéma, elle doit être effectuée avant l'expiration du délai qui se termine en dernier.

susceptibles d'approbation référendaire²¹⁵ si naturellement les dispositions du plan en question relèvent véritablement d'un plan d'urbanisme²¹⁶.

La vérification de la modification apportée à un tel règlement se fait de la même manière que la modification apportée à un règlement existant à la suite de l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme²¹⁷.

ii) L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme

Lorsqu'il considère que ces règlements ou certains d'entre eux sont déjà conformes, qu'ils n'ont donc pas à être modifiés, le conseil de la municipalité locale doit adopter une résolution l'indiquant et spécifiant les règlements qu'il considère conformes. Le plus tôt possible après l'adoption de cette résolution, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale donne un avis public qui mentionne l'adoption de la résolution et qui explique les règles prévues aux deux premiers alinéas de l'article 110.7 et au premier alinéa de l'article 110.8²¹⁸.

Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité régionale de comté peut, dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis, demander par écrit à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité au plan du règlement faisant l'objet de la résolution du conseil. Le secrétaire de la Commission transmet à la municipalité une copie de la demande²¹⁹.

Si la Commission reçoit une telle demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, elle doit, dans les 60 jours de l'expiration du délai prévu pour faire la demande, donner son avis sur la conformité de ce

215. *Ibid.*, art. 123; *Béton Provincial*, *supra* note 196.

216. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Trottier*, *supra* note 98.

217. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.9-137.14.

218. *Ibid.*, art. 110.6. Si le règlement révisant le plan qui est entré en vigueur est celui qui a été adopté le même jour que le règlement qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement, en application de l'article 110.10.1, le conseil est dispensé d'indiquer que le règlement de zonage ou de lotissement n'a pas à être modifié pour le rendre conforme au plan.

219. *Ibid.*, art. 110.7. Il peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

règlement au plan, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du plan ou du règlement²²⁰. L'avis selon lequel le plan n'est pas conforme peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité et à toute personne qui a formulé la demande. Le greffier ou le secrétaire-trésorier affiche la copie de l'avis au bureau de la municipalité²²¹.

Si la Commission ne reçoit pas une demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, celui-ci est réputé conforme au plan à compter de l'expiration du délai prescrit pour demander l'avis de conformité. Si l'avis de la Commission indique que le règlement est conforme, celui-ci est réputé conforme au plan d'urbanisme à compter de la date de l'avis²²².

iv. La vérification lors d'une modification ordinaire à un règlement d'urbanisme

Aucune procédure de vérification de la conformité au plan d'urbanisme n'est prévue dans le cas d'une modification ordinaire à un règlement d'urbanisme, c'est-à-dire d'une modification qui n'a pas pour but de le rendre conforme au plan.

b) La présomption de conformité

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne prévoit pas la délivrance d'un certificat de conformité en ce qui concerne la conformité d'un règlement au plan d'urbanisme. Elle prévoit toutefois une présomption de conformité dans les cas que nous avons vus.

La conformité d'un règlement réputé conforme au plan d'urbanisme ne peut plus être remise en question. Les motifs sont les mêmes que dans le cas de

220. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

221. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 110.8. Dans le cas où la conformité d'un règlement au plan est exigée en vertu de l'article 110.5, le plan pris en considération par la Commission est celui qui est modifié ou révisé par le règlement visé à cet article, même si ce règlement n'est pas en vigueur.

222. *Ibid.*, art. 110.9.

la présomption de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. L'arrêt *Pires*²²³ auquel nous avons référé au sujet de cette dernière conformité considérait d'ailleurs la présomption de conformité à un plan d'urbanisme.

Il y a lieu d'ajouter que la procédure de vérification établie par la loi et la présomption irréfragable de conformité nous paraissent démontrer que l'absence de conformité au plan ne constitue pas un motif de nullité du règlement. Le jugement du juge Nichols dans l'affaire *Pires* est, d'ailleurs en ce sens.

2. Les effets sur la population

Le plan d'urbanisme, comme le schéma d'aménagement, ne produit pas d'effets juridiques sur la population. La population est liée par les règlements d'urbanisme appliquant le schéma et le plan, mais non par le schéma ou le plan lui-même. Les règles sont les même sur ce point que celles que nous avons vues à propos du schéma.

223. *Supra* note 159.

Conclusion

Nous nous plaignions²²⁴, lors d'un colloque tenu à l'Université de Sherbrooke quelques années après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de la complexité et de l'imprécision de cette loi, du caractère excessif des procédures qu'elle contenait et de la trop grande importance des pouvoirs donnés au ministre des Affaires municipales, pouvoirs, en grande partie, contraires à l'autonomie municipale. Nous mettions en exergue du texte publié une citation de Filarete, «Construire n'est autre chose qu'un plaisir voluptueux, comme quand l'homme est amoureux», et déclarions que le sens de la *voluptas* dont parlent Filarete et les autres auteurs de la Renaissance faisait cruellement défaut dans le monde de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec.

Vingt ans après l'entrée en vigueur de la *Loi* et près de vingt ans après le colloque, il nous faut constater que la situation a été loin de s'améliorer. Il est vrai que la jurisprudence a précisé plusieurs notions jusque là imprécises. Il est vrai que certaines modifications apportées par le législateur ont amélioré la *Loi*, en particulier relativement au contenu du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme. Les pouvoirs du ministre, appelé maintenant ministre des Affaires municipales et de la Métropole, ont toutefois encore augmenté. La complexité et l'excès de procédure ont atteint des niveaux qu'il nous était même difficile d'imaginer à l'époque. Nous n'avons traité, dans le présent texte, que de la procédure de vérification de la conformité qui est déjà très complexe. Si l'on y ajoute la procédure tout aussi complexe de modification et de révision des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme et la procédure plus que complexe de modification des règlements d'urbanisme, on se rend compte que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a maintenant quelque chose de proprement kafkaïen. Elle atteint des sommets inégalés et presque inimaginables de volupté procédurale. Or qu'y a-t-il de plus contraire à la véritable *voluptas* que la volupté procédurale?

224. L'Heureux, «Les pouvoirs des municipalité régionales de comté», *supra* note 1 aux pp. 3, 66-69.

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LE RÈGLEMENT DE ZONAGE SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT
ET L'URBANISME

Auteur(s) : Lorne GIROUX

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 77-139

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12339>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12339>

Page vide laissée intentionnellement.

LE RÈGLEMENT DE ZONAGE SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

par Lorne GIROUX**

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| Introduction | 79 |
| 1. Le pouvoir de zoner | 82 |
| 1.1 L'habilitation législative | 82 |
| 1.2 Le pouvoir de zoner dans le contexte du régime d'aménagement de la <i>L.A.U.</i> : la question de la conformité | 86 |
| 1.2.1 La Commission municipale et la conformité | 88 |
| A- La conformité régionale | 91 |
| B- La conformité aux orientations gouvernementales en matière agricole | 92 |
| C- La conformité locale | 100 |
| 1.2.2 L'opportunité de maintenir l'exigence de l'évaluation de la conformité locale | 103 |
| 2. L'exercice du pouvoir de zoner : la procédure de modification | 110 |
| 2.1 Les éléments essentiels du régime procédural de la <i>L.A.U.</i> et leur origine | 111 |
| 2.2 La nécessité d'une réforme | 114 |
| 2.2.1 Une politique législative contradictoire | 114 |
| 2.2.2 Un régime devenu incompréhensible | 119 |

*. Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**, Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval et associé du cabinet Grondin, Poudrier, Bernier.

| | | | |
|-------------------|-------|---|-----------|
| | 2.2.3 | Une source d'insécurité juridique | 121 |
| 2.3 | | Une proposition de réforme | 129 |
| | 2.3.1 | Les principes à la base du processus proposé | 129 |
| | 2.3.2 | Les grandes étapes de la procédure | 137 |
| Conclusion | | | 13 |

Introduction

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹, on peut dire que le règlement de zonage constituait l'essence même du droit de l'urbanisme au Québec. L'ancien plan directeur d'urbanisme prévu au *Code municipal* et à la *Loi des cités et villes* n'avait qu'un caractère facultatif et on peut dire sans beaucoup se tromper qu'une fois adopté, il était tout aussi vite oublié puisqu'il n'existait alors aucune obligation de conformité entre le règlement de zonage et ce plan directeur.

Par ailleurs, le concept d'un plan d'aménagement régional était inexistant et quant au règlement de lotissement, il suffira de rappeler que toute la jurisprudence à ce sujet se résumait essentiellement à la décision de la Cour supérieure de 1959 dans l'affaire *Du Lac Development c. Boucherville*².

Le plus important changement apporté par la *L.A.U.* fut d'imposer l'intégration de l'exercice du pouvoir de contrôler l'usage du sol par la réglementation de zonage à l'intérieur d'un processus d'aménagement régional d'abord et d'urbanisme local ensuite. Toutefois, il n'en reste pas moins que le règlement de zonage constitue encore aujourd'hui l'outil de base pour la mise en application des politiques d'aménagement élaborées au schéma d'aménagement de la M.R.C. et au plan d'urbanisme local. De plus, lorsque l'État a voulu imposer aux municipalités l'obligation d'assumer de nouvelles responsabilités en matière de protection environnementale, comme ce fut le cas pour la protection des rives, du littoral et des zones inondables, c'est par le biais du pouvoir de zoner qu'il a voulu que l'intervention se fasse³.

La jurisprudence reflète d'ailleurs fidèlement cette préoccupation. C'est en matière de zonage que les litiges sont les plus nombreux et on peut dire,

-
1. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1979, c. 51 devenue L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*]. Les références sont toujours à la *Loi* telle qu'elle est actuellement, sauf mention au contraire.
 2. *Du Lac Development Inc. c. Boucherville*, [1959] R.L. 484 (C.S.).
 3. Sur cette question : Y. Duplessis et J. Héту, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994 aux pp. 225-269; L. Giroux, «*Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire*» (1988), 48 R. du B. 467, 503.

surtout à partir de 1990, qu'il y a eu une véritable explosion jurisprudentielle en ce domaine. Il est devenu aujourd'hui pratiquement impossible de rendre compte de toutes les questions de zonage débattues devant les tribunaux et ce, d'autant plus qu'une part importante des décisions n'est pas rapportée ni même indexée.

Il est pour ce motif impossible de prétendre pouvoir réaliser une synthèse des aspects juridiques afférents à la réglementation de zonage sous l'empire de la *L.A.U.* dans le cadre du présent exposé⁴. Nous avons plutôt choisi de nous en tenir à deux questions d'intérêt général et actuel qui vont délimiter le contenu de notre texte.

La première question se rattache au pouvoir de zoner lui-même. Après un bref coup d'œil sur l'évolution des dispositions habilitantes relatives à ce pouvoir, notre première partie sera consacrée à la question de la conformité. Tel qu'on l'a vu plus haut, depuis l'avènement de la *L.A.U.* l'acte de zoner s'inscrit maintenant dans le cadre d'un régime d'aménagement structuré et c'est par l'obligation de la conformité que s'actualise concrètement cette intégration.

La *L.A.U.* a donné un encadrement juridique à la notion de conformité. Elle en fait une obligation, elle prévoit une sanction pour en assurer le respect et elle aménage un régime pour en vérifier l'existence. Dans la première partie de cet exposé, nous allons donner un bref aperçu de cet encadrement et nous allons nous intéresser à la conformité de façon concrète à partir de la jurisprudence récente de la Commission municipale à qui la Loi confie en

4. La publication récente de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée* de M^{ss} Jean-Pierre St-Amour et Marc-André Lechasseur, feuilles mobiles, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998, permet enfin de s'y retrouver plus facilement dans cette imposante jurisprudence. Pour des exposés plus synthétiques sur l'exercice des pouvoirs d'urbanisme prévus à la *L.A.U.* voir : J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, vol. 2, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984 aux pp. 560-717; F. Robert, *L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement en milieu rural : aspects opérationnels*, Sherbrooke, Les Éditions R.D.U.S., Sherbrooke, 1988; Y. Duplessis et J. Héту, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991; L. Giroux, «*Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme*» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, 1999-2000, vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1999 aux pp. 299-356. Certaines sections du présent exposé sont tirées de ce dernier texte.

dernier ressort la compétence de vérifier si l'exigence de la conformité est respectée. Par ailleurs, puisque l'idée de bilan se retrouve au cœur de la présente conférence, l'analyse de cette jurisprudence administrative de la Commission municipale va nous amener à recommander d'alléger les exigences de la *L.A.U.* relatives à cette question.

La deuxième partie de notre exposé sera entièrement consacrée à la procédure au moyen de laquelle se réalise la modification de la norme de zonage. Deux motifs interreliés nous ont amené à concentrer notre attention sur cette question. D'une part, il est difficile de parler de bilan à l'égard de la *L.A.U.* sans que cette question ne surgisse d'elle-même. Peu d'aspects de la Loi ont en effet été l'objet d'autant de critiques récentes que la question des procédures de modification à la réglementation d'urbanisme. Depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* il y a eu plusieurs changements de régime à ce chapitre et ces changements se sont accélérés dans les dix dernières années.

D'autre part, comme on le verra en seconde partie, le ministère des Affaires municipales lui-même a senti le besoin de reconsidérer toute cette question à l'occasion du vingtième anniversaire de la Loi et il a annoncé l'ouverture d'un chantier consacré aux modalités de participation à la prise de décision en matière d'urbanisme.

Ce chantier n'intéresse pas seulement les urbanistes et les spécialistes de la science administrative, il interpelle également le monde juridique. Le droit se préoccupe de garantir aux citoyens l'opportunité de se faire entendre sur les décisions susceptibles de les affecter. Par ailleurs, les modalités de l'exercice de ce droit ne doivent pas être d'une complexité telle qu'elles deviennent elles-mêmes source de litiges et d'insécurité juridique chronique.

Puisque la procédure de modification est directement tributaire du texte législatif lui-même, nous croyons que la présente conférence constitue le forum approprié pour faire un bilan critique de la situation actuelle à ce chapitre ainsi que pour avancer et soumettre à la discussion publique un certain nombre de propositions de modifications législatives.

1. Le pouvoir de zoner

On se souviendra que l'un des objectifs poursuivis par la *L.A.U.* était de regrouper en une seule disposition générale les dispositions habilitantes en matière de zonage auparavant contenues au *Code municipal*⁵ et à la *Loi sur les cités et villes*⁶. Nous allons brièvement revenir sur cet article 113 dans la première section de cette première partie.

Par ailleurs, dans le nouveau régime établi par la Loi, le règlement de zonage constitue maintenant un instrument d'application des politiques d'aménagement élaborées au niveau régional dans le schéma d'aménagement de la M.R.C. et au niveau local dans le plan d'urbanisme de la M.R.C. Le lien logique entre les documents d'intention que sont le schéma d'aménagement ainsi que le plan d'urbanisme et les instruments d'application que sont les règlements d'urbanisme, notamment le règlement de zonage, est assuré par l'obligation de conformité⁷. Cette exigence de la conformité, à laquelle nous allons nous arrêter dans la seconde et plus importante section de la présente partie, s'explique du fait que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme, étant avant tout des documents d'intention, ne lient pas les citoyens⁸.

1.1 L'habilitation législative

Il y a bientôt 20 ans, lors de la première conférence tenue à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke sur ce qui était alors la nouvelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, nous avons présenté le contenu de l'article 113

5. *Code municipal du Québec*, L.R.Q. c. C-27.1 [ci-après cité : *C.M.*].

6. *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. c. C-19 [ci-après *L.C.V.*].

7. *Rivière-du-Nord (M.R.C.) c. Ceveco Inc.* (16 septembre 1997), Montréal 500-09-000415-943, J.E. 97-1801, juge Nuss aux pp. 11-12 (C.A.) [ci-après *Rivière-du-Nord*].

8. À l'égard du schéma d'aménagement : *St-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 à la p. 884 (C.A.), autorisation de pourvoi refusée par la Cour suprême le 8 octobre 1992 : [1992] 3 R.C.S. *Ibid.* aux pp. 12-13 de l'opinion du juge Nuss; *Recyclage St-Michel Inc. c. St-Michel* (20 mai 1998), Montréal 500-09-000689-943, J.E. 98-1242, juge Philippon aux pp. 7-8 (C.A.) [ci-après *Recyclage St-Michel*]. À l'égard du plan d'urbanisme : J. L'Heureux, *supra* note 4 au n° 1198, cité dans *Lynch c. Aylmer*, [1989] R.D.I. 768 aux pp. 772-773 (C.S.); *Cousineau c. Boucherville*, [1986] R.J.Q. 318 aux pp. 320-321 (C.S.).

qui constitue la disposition habilitante permettant à la municipalité d'exercer son pouvoir de zoner⁹.

Une revue rapide des modifications législatives apportées à l'article 113 depuis son entrée en vigueur en 1980 montre que le contenu du pouvoir de zoner n'a pas beaucoup changé depuis cette époque. Outre des modifications législatives de concordance ou de clarification, peu de nouveaux pouvoirs d'intervention ont somme toute été accordés aux municipalités depuis lors. On peut toutefois signaler, en 1985¹⁰, l'octroi du pouvoir d'accorder des exemptions aux exigences réglementaires sur le stationnement hors rue moyennant le paiement d'une compensation vouée à l'achat et à l'aménagement d'immeubles servant au stationnement. Il en fut de même en 1987¹¹ pour le droit d'imposer des distances de séparation entre des usages et des bâtiments, droit qui avait été mis en doute par la décision de la Cour d'appel dans *Ivanhoe Corp. c. Beauport Realities (1964) Inc.*¹².

Malheureusement l'article 113 *L.A.U.* allait être remodifié dès la même année¹³ dans le but non pas d'augmenter mais bien de restreindre l'étendue de ce pouvoir de réglementation. En effet, c'est à partir de cette date que sont limitées dans l'article 113 les fins pour lesquelles la municipalité peut imposer des distances séparatrices en zone agricole¹⁴. Sont également dignes de mention les pouvoirs plus récemment accordés d'autoriser l'aménagement d'un logement supplémentaire pour un conjoint ou membre de la famille¹⁵ et celui, qui s'exerce par le règlement de construction, de régir voire prohiber, les éléments de fortification même à l'égard de constructions déjà existantes¹⁶.

9. L. Giroux, «Les récents développements en matière de zonage» (1981) 12 R.D.U.S. 73 aux pp. 75-78. Voir aussi : L. Giroux, «Les pouvoirs des corporations municipales locales» dans M. Poirier, *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Les Éditions R.D.U.S., Sherbrooke, 1983, 71 aux pp. 88-90. L. Giroux, «Quelques problèmes d'actualité dans le droit de l'aménagement» (1988) 5 C.P. du N. 131 aux n^{os} 4-50.

10. L.Q. 1985, c. 27, art. 4.

11. L.Q. 1987, c. 53, art. 3.

12. (1980) 9 M.P.L.R. 300 (C.A.).

13. L.Q. 1987, c. 102, art. 21 qui ajoutait un troisième alinéa à l'article 113.

14. Le texte actuel du troisième alinéa de l'article 113 origine de L.Q. 1996, c. 26, art. 67.

15. L.Q. 1998, c. 31, art. 4.

16. L.Q. 1997, c. 51, art. 1.

La dernière en date de ces modifications est entrée en vigueur le 20 décembre 1999 et vise à permettre à la municipalité de réglementer les constructions et usages protégés par des droits acquis au moyen de règles pouvant varier «*par zone*» ou par «*catégories*». On retrouve quelques modifications législatives de ce type depuis 1980. Pour notre part, on nous permettra de douter de leur nécessité. La division en zones et le droit de discriminer et de distinguer entre les diverses zones et même entre les diverses catégories d'usages et de constructions sont des caractéristiques essentielles de l'exercice du pouvoir de contrôler l'usage du sol par le moyen du zonage. Comme l'exprimait en termes concis le juge Beetz dans *Montreal c. Arcade Amusements Inc.* «... en matière de zonage, le pouvoir de discriminer est généralement implicite»¹⁷.

Pour ce motif, nous sommes d'avis que, sauf si cette discrimination est fondée sur des motifs déraisonnables¹⁸, le pouvoir d'imposer des normes d'usage ou des normes d'implantation susceptibles de varier par zone découle de façon nécessaire de l'octroi du pouvoir de zoner. Il importe seulement de respecter la règle de l'uniformité des normes d'usage à l'intérieur d'une même zone¹⁹. L'habilitation législative expresse est cependant requise lorsqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir d'imposer de telles normes d'usage ou d'implantation malgré les droits acquis. Une disposition de ce type existe depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* à l'égard de la réglementation sur les enseignes²⁰ et il a fallu attendre jusqu'en 1996 pour que la Cour d'appel lui donne son plein effet dans l'arrêt *Magog c. Restaurants McDonald du Canada Ltée*²¹.

Pour clore cette courte discussion, il importe de signaler que les dispositions de l'article 113 *L.A.U.* ne sauraient être considérées comme constituant la seule autorité habilitante du contenu normatif du règlement de

-
17. [1985] 1 R.C.S. 368, juge Beetz, pour la Cour, à la p. 416 [ci-après *Arcade Amusements*].
 18. Au sens où la jurisprudence l'a entendu : *ibid.* aux pp. 405-406; *Kruse c. Johnson* (1898), 2 Q.B. 96.
 19. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 113, al. 1; *Sept-Îles c. Rioux*, [1985] C.A. 295.
 20. *L.A.U.*, *ibid.*, art. 113, al. 2 (14).
 21. *Magog c. Restaurants McDonald du Canada Ltée*, [1996] R.J.Q. 570 (C.A.) qui renvoie à [1990] 1 M.P.L.R. (2d) 182 (C.S.).

zonage. Dans *Arcade Amusements*²², la Cour suprême a rappelé qu'un règlement municipal peut comporter une pluralité d'aspects différents et que, dans son aspect zonage, il peut poursuivre plusieurs finalités à condition que le conseil, dans la poursuite de ces finalités, agisse toujours de bonne foi dans l'intérêt public.

Plus récemment, la Cour d'appel a appliqué le même principe dans *St-Pierre (Ville) c. Amusement Chez Jacques Inc.*²³. La Cour a jugé que le fait qu'un règlement municipal de zonage ne renvoie, dans son préambule, qu'à la *L.A.U.* n'empêche pas «l'examen complet et coordonné de l'ensemble de la législation»²⁴ habilitant la municipalité à agir. Vu qu'un règlement peut être complexe et viser plusieurs objets différents, il peut reposer sur plusieurs sources législatives à la condition qu'il existe une disposition habilitante justifiant son adoption²⁵. Ce n'est que lorsque la municipalité doit choisir entre deux dispositions habilitantes créant deux régimes juridiques incompatibles que l'identification de la source législative est indispensable pour déterminer la validité du régime choisi par le règlement municipal²⁶.

Dans l'affaire *Amusement chez Jacques*, il s'agissait d'une disposition du règlement de zonage prohibant l'activité commerciale dite «*arcade*» sur tout le territoire municipal. L'habilitation législative nécessaire à une telle prohibition est conférée par le paragraphe 3 de l'article 460 *L.C.V.* Puisque, sur cette question, la *L.A.U.* et la *L.C.V.* ne comportent pas d'incompatibilité, l'adoption de la *L.A.U.* ne saurait avoir supprimé le pouvoir prévu à la *L.C.V.* qui reste disponible aux municipalités régies par cette Loi. La disposition prohibitive du règlement de zonage était en conséquence valide.

22. *Supra* note 17 aux pp. 396-398.

23. *St-Pierre (Ville) c. Amusement Chez Jacques Inc.* (15 septembre 1999), Montréal 500-10-000492-965, J.E. 99-2022 (C.A.).

24. *Ibid.*, opinion du juge LeBel, pour la Cour, à la p. 6.

25. *Ibid.*

26. Ce peut être le cas en matière de fiscalité municipale quant à la taxe d'affaires : *Montréal-Nord c. Zeller's Ltée* (4 mars 1980), Montréal 500-09-001058-775 (C.A.); *Lachine c. Northern Télécom Ltée* (20 novembre 1991), Montréal 500-09-000377-846, J.E. 92-52 (C.A.).

Il faut donc retenir que les diverses dispositions du règlement de zonage local peuvent s'autoriser d'une habilitation législative autre que celle prévue à l'un des paragraphes de l'article 113 *L.A.U.* À ce titre, cet article doit être considéré comme la source principale, mais non exclusive, du pouvoir de zoner.

1.2 Le pouvoir de zoner dans le contexte du régime d'aménagement de la *L.A.U.* : la question de la conformité

L'obligation de conformité existe depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.*²⁷. Elle se situe à deux paliers. D'une part, le règlement de zonage doit être conforme aux objectifs du schéma d'aménagement de la M.R.C. et aux dispositions de son document complémentaire : c'est la conformité régionale. D'autre part, le règlement de zonage doit être conforme au plan d'urbanisme de la municipalité : il s'agit alors de la conformité locale.

Selon la *L.A.U.*, le régime juridique en vertu duquel s'actualise l'obligation de conformité repose sur le principe que la vérification de l'existence de la conformité ne doit pas être confiée aux tribunaux ordinaires²⁸.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de vérifier la conformité du plan et des règlements locaux aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, c'est d'abord au conseil de la M.R.C. que s'en remet le législateur avec mandat d'examen et d'approbation²⁹. On notera que le conseil de la M.R.C. est une instance avant tout politique, ce qui indique la volonté législative de ne pas faire de la conformité une obligation au seul caractère juridique. En cas de mésentente entre l'instance politique locale et l'instance politique régionale quant à l'existence de la conformité, cette mésentente peut être soumise à un organisme administratif, la Commission municipale du

27. Sur le régime de la conformité à l'époque de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.*, voir : J. L'Heureux, *supra* note 4 aux n^{os} 1171-1189 et aux n^{os} 1205-1217.

28. Sur les motifs d'équité et de besoin de sécurité juridique qui ont présidé à ce choix : L. Giroux, «*Le contrôle judiciaire sur l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme*» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit municipal*, vol. 8, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1989, 95 aux pp. 98-100.

29. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 36, 59.2, 109.7 et 137.3.

Québec³⁰. Les citoyens ne participent pas au débat sur la conformité régionale qui se fait exclusivement entre la M.R.C. et la municipalité locale³¹. Dans le cas de l'examen de la conformité locale, cette fonction est directement confiée à la Commission municipale qui agit alors à la demande d'un certain nombre de personnes habiles à voter³².

De plus, sous le régime de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la question de la conformité doit être réglée avant l'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme. La sanction de l'absence de conformité entre les règlements et les objectifs du schéma et entre les règlements et le plan d'urbanisme local ne consiste pas en la possibilité qu'ils soient déclarés inopérants ou illégaux, mais plutôt en ce qu'ils ne peuvent entrer en vigueur, ce qui prolonge la période de contrôle intérimaire. En effet, tant que le débat sur la conformité n'est pas terminé à l'égard du plan ou d'un règlement local d'urbanisme, le certificat de conformité ne peut être délivré au niveau régional, ce qui retarde d'autant l'entrée en vigueur du règlement et la fin du contrôle intérimaire³³. À l'égard de la conformité locale, tant que le débat n'est pas terminé sur la question, le règlement ne peut entrer en vigueur³⁴.

Lorsque le débat sur la conformité est terminé, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit une présomption de conformité à l'égard du plan ou du règlement qui est ainsi entré en vigueur³⁵. La Cour d'appel a jugé que cette

30. *Ibid.*, art. 37, 59.3, 109.8, 137.4. Jusqu'au 20 juin 1984, cette compétence était dévolue à la Commission nationale de l'aménagement. À compter de cette date, elle fut confiée à la Commission municipale du Québec. Voir : L.Q. 1984, c. 27, art. 18, 28, 111-115. À notre connaissance, l'ancienne Commission nationale de l'Aménagement n'a donné que trois avis de conformité au cours de la période où elle fut en existence. Voir, *infra* note 120.

31. *Charland c. Wotton (Municipalité de)* (14 février 2000), C.M.Q.-55101 à la p. 5 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Laplante c. Robertsonville (Village de)*, (1989) 6 C.M.Q.-924 (Com. mun. Qué.); *Pinard c. Lac Simon*, (1989) 6 C.M.Q.-930 (Com. mun. Qué.).

32. *Supra* note 1, art. 59.7-59.8, 103, 110.7-110.8, 137.11-137.12.

33. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 44 al. 2, 137.15, 71-72.

34. *Ibid.*, art. 105, 137.15 al. 2 - 137.16.

35. Voir notamment *ibid.*, art. 42 al. 2, 59.2 al. 4, 59.9, 105 al. 1 et 5, 110.9, 137.13 et 137.15 al. 1 *L.A.U.*

présomption est irréfragable³⁶ ce qui empêche de remettre ultérieurement cette conformité en question et confère la sécurité juridique à ceux qui ont obtenu des permis sous l'autorité du règlement ainsi entré en vigueur. En effet, ils ne risquent plus que le règlement d'urbanisme, auquel ils se sont conformés et en vertu duquel ils ont obtenu leur permis, ne fasse ultérieurement l'objet d'un débat judiciaire sur sa validité au motif qu'il ne serait pas conforme aux objectifs du schéma ou au plan d'urbanisme.

1.2.1 La Commission municipale et la conformité

Depuis juin 1984, la Commission municipale a rendu plus de 65 décisions dans l'exercice des diverses compétences que lui confère l'article 221 *L.A.U.* et les autres dispositions spécifiques de la Loi en matière d'avis de conformité. La Commission a constamment rappelé que sa compétence se limitait à la question de la conformité des règlements d'urbanisme, surtout le règlement de zonage, aux objectifs du schéma d'aménagement ou au plan d'urbanisme. Elle refuse systématiquement de se prononcer sur les questions de légalité, qui sont l'apanage des tribunaux, et sur les questions d'opportunité, qui appartiennent en exclusivité aux élus :

Il est important de bien délimiter la juridiction de la Commission lorsque l'on fait appel à elle pour trancher un débat sur la conformité d'un règlement d'urbanisme. Il faut distinguer trois aspects sous lesquels un règlement peut être considéré : l'opportunité, la légalité et la conformité.

L'opportunité d'un règlement, ou sa raison d'être, est confiée par la loi au conseil municipal.

La légalité, ou son processus d'adoption, est du ressort des tribunaux de droit commun.

36. *Pires c. Charlesbourg (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 1252, [1988] R.D.I. 329 (C.A.). Ce jugement porte sur la présomption de conformité dans le cadre du débat sur la conformité locale, mais, à notre avis, les motifs sur lesquels est fondée cette décision sont tout aussi valables dans le cas de la présomption de conformité à l'égard de la conformité régionale.

La conformité d'un règlement par rapport à d'autres documents d'aménagement et d'urbanisme est de la compétence exclusive de la Commission municipale.

La Commission n'a pas le mandat, non plus la possibilité, de se prononcer sur l'opportunité de la décision municipale d'aménager un territoire plutôt qu'un autre. Elle ne peut statuer non plus sur le choix du mécanisme utilisé par la Ville pour modifier sa réglementation ou sa planification territoriale.

(...)

Par conséquent, il n'appartient pas à la Commission de juger de la légalité des règlements et de leur procédure d'adoption, non plus des décisions d'un conseil municipal concernant l'utilisation spécifique d'un territoire.³⁷

Par ailleurs, si la Commission refuse de se saisir des questions de légalité qu'elle laisse aux tribunaux de droit commun, elle ne refusera pas d'exercer sa compétence exclusive et n'acceptera pas d'en ajourner l'exercice pour le seul motif que le règlement de zonage faisant l'objet de la demande d'avis de conformité fait également l'objet d'un recours judiciaire portant sur sa légalité.

À moins d'une ordonnance de la Cour supérieure suspendant l'exercice de ses pouvoirs sur les questions de conformité, la Commission estime qu'on ne peut invoquer la juridiction exclusive des tribunaux de droit commun quant à l'appréciation de la légalité d'un règlement pour paralyser l'exercice de sa compétence exclusive. Elle considère que la *L.A.U.* l'obligeant à donner son avis sur la conformité dans un délai précis, sa juridiction sur cette question est non

37. *Provost c. Carignan (Ville de)* (24 novembre 1998), C.M.Q.-54469, à la p. 15 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.). Voir aussi : *Venne c. Sainte-Geneviève* (29 juin 1998), C.M.Q.-54327 à la p. 7 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Venne*] et décision de correction du 22 juillet 1998; *Bédard c. Granby (Ville de)* (22 novembre 1999), C.M.Q.-54918 à la p. 12 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

seulement exclusive, mais obligatoire³⁸. Même dans un cas où un jugement de la Cour supérieure avait suspendu les effets d'un règlement de modification au règlement de zonage, la Commission a refusé une demande d'ajournement de l'audition qu'elle avait convoquée pour entendre une demande d'avis de conformité à l'égard de ce même règlement. Elle a décidé qu'un tel jugement ne pouvait affecter la question de la conformité qui n'est pas un des effets du règlement et n'est donc pas visée par une ordonnance d'injonction interlocutoire suspendant les effets du règlement³⁹.

Cette dernière décision de la Commission a fait l'objet d'un recours en révision qui a été rejeté par la Cour supérieure⁴⁰. La Cour a jugé que la décision de la Commission sur la conformité du règlement de zonage serait sans aucun effet sur les questions de légalité discutées en Cour supérieure, qu'en conséquence cette décision n'aurait pas pour résultat, comme le prétendait le requérant en révision, de remettre en vigueur un règlement dont les effets étaient alors suspendus par l'ordonnance d'injonction interlocutoire. Par ailleurs, il était avantageux de sauver du temps en laissant la Commission disposer immédiatement de la question de la conformité.

On notera de plus que la Commission refuse systématiquement de se saisir d'une demande d'avis de conformité lorsque les délais prévus à la *L.A.U.* pour faire une telle demande n'ont pas été respectés. Pour calculer les délais, la Commission applique la règle de calcul voulant que le jour qui marque le point de départ du délai n'est pas compté, alors qu'est compté celui qui en marque le point d'arrivée⁴¹. Qu'il s'agisse du délai pour faire une demande d'avis relativement à la conformité régionale⁴² ou de celui prévu à la Loi pour une

38. *Beaudry c. Sainte-Béatrix* (19 décembre 1996), C.M.Q.-53542 aux pp. 3-5 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Giroux c. Beauport* (7 novembre 1995), C.M.Q.-52823 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

39. *Giroux c. Beauport*, *ibid.*

40. *Giroux c. Commission municipale du Québec* (23 janvier 1996), Québec 200-05-002928-955, J.E. 96-456, juge Barakett (C.S.).

41. *Richard c. Laval* (20 juillet 1995), C.M.Q.-52781 à la p. 3 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Hutton c. Lac Simon*, [1989] C.M.Q.-926 (Com. mun. Qué.).

42. *Richard c. Laval*, *ibid.* Voir aussi : *Prévost (Municipalité de) c. Rivière-du-Nord (M.R.C. de)* (1994), 11 C.M.Q.-890 (Com. mun. Qué.).

demande portant sur la conformité locale⁴³, la Commission municipale juge qu'elle n'a aucun pouvoir pour proroger un tel délai, contrairement au pouvoir que l'article 239 *L.A.U.* accorde au ministre des Affaires municipales et de la Métropole. Sera également rejetée la demande d'avis de conformité qui émane de personnes qui ne sont pas en nombre suffisant⁴⁴ ou qui n'ont pas la qualité requise par la *L.A.U.*⁴⁵

A- La conformité régionale

L'exigence qu'un règlement de zonage soit conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, ainsi que l'obligation de faire valider cette conformité par le conseil de la M.R.C. d'abord et, au besoin, par la Commission municipale du Québec, sont d'application générale dans la *L.A.U.* Qu'il s'agisse d'une modification de concordance rendue nécessaire suite à la modification⁴⁶ ou la révision⁴⁷ du schéma d'aménagement ou qu'il s'agisse d'une modification adoptée de sa propre initiative par la municipalité locale, la procédure d'examen de la conformité régionale prévue aux articles 137.1 à 137.8 *L.A.U.* doit recevoir application.

Dans l'exercice de sa compétence de donner des avis sur la conformité régionale, la Commission municipale privilégie une approche globale de la question et une interprétation large des textes réglementaires⁴⁸. Elle rappelle fréquemment que la notion de conformité ne demande pas une adéquation complète des termes utilisés dans les instruments et règlements qu'elle compare⁴⁹. Le critère de la conformité qu'elle applique découle de ce principe général. Pour qu'un règlement local de zonage soit jugé non conforme, «*il doit mettre en péril ou compromettre les objectifs mêmes du schéma d'aménagement*,

43. *Hutton c. Lac Simon*, *supra* note 41; *Rondeau c. Marieville* (20 septembre 1996), C.M.Q.-53395 (5963-96), (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

44. *Youknovsky c. St-Bruno-de-Montarville (Ville de)* (1985-86), 3 C.M.Q.-611 à la p. 613.

45. *Ibid.* aux p. 613-614.

46. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 58.

47. *L.A.U.*, *ibid.*, art. 59.

48. *St-Jean-sur-Richelieu c. Haut-Richelieu (M.R.C. du)* (29 octobre 1999), C.M.Q.-54955 et 54956 à la p. 16 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

49. *Ibid.*

*les contredire ou les rendre caducs*⁵⁰. Ainsi, dans la pratique, seront jugées conformes les dispositions d'un règlement de modification au règlement de zonage lorsque les usages qu'il autorise viennent préciser les affectations prévues au schéma d'aménagement⁵¹. De plus, même à l'égard de la conformité aux dispositions du document complémentaire, en ce qui concerne la délimitation d'une zone inondable, la Commission reconnaît une certaine marge de manœuvre à la municipalité locale⁵².

Cette conception libérale de la conformité ne va toutefois pas jusqu'à accepter l'idée que la municipalité locale peut, dans son règlement de zonage, autoriser tout usage en tout endroit de son territoire, en invoquant le principe que tout ce qui n'est pas interdit dans les grandes affectations du schéma d'aménagement est implicitement permis⁵³.

B- La conformité aux orientations gouvernementales en matière agricole

Le législateur a récemment donné une nouvelle tournure à l'exigence de la conformité. Il faut ici en rendre compte puisque son application est susceptible d'avoir un impact important sur la portée effective du pouvoir municipal de zoner.

Cette nouvelle application de la conformité résulte de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres*

50. *Ibid.* à la p. 17. Voir aussi : *Montmagny c. Montmagny (M.R.C. de)* (22 novembre 1996), C.M.Q.-53455 à la p. 9 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) Ce critère est en quelque sorte avalisé par la Cour d'appel qui, dans un récent arrêt, déclarait que «Pour réussir le test de la conformité, la réglementation de la municipalité locale ne doit pas compromettre ou rendre caduc ce qui est prévu au schéma d'aménagement» : *Recyclage St-Michel*, *supra* note 8, juge Philippon à la p. 15.

51. *Brasseur c. Laval* (17 février 1997), C.M.Q.-53659 à la p. 6 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

52. *St-Paul-de-l'Ile-aux-Noix c. Haut-Richelieu (M.R.C. du)* (1992), 9 Com. mun. Qué. 1111 à la p. 1113.

53. *Ascot c. Sherbrooke (M.R.C. de)* (16 décembre 1996), C.M.Q.-53514 à la p. 11 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *St-Patrice-de-Sherrington (Paroisse) c. Les Jardins-de-Napierville (M.R.C.)* (1994), 11 Com. mun. Qué. 844 à la p. 899.

*dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*⁵⁴, le 20 juin 1997⁵⁵. Dans le cadre du processus général de révision des schémas d'aménagement actuellement en cours au Québec, le gouvernement transmet à chaque M.R.C. ses orientations en matière d'aménagement portant sur la protection du territoire et des activités agricoles⁵⁶. Ces orientations comprennent également des paramètres pour l'établissement de distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles⁵⁷.

Une fois le schéma révisé, les orientations gouvernementales y sont intégrées et il en est de même des paramètres qui se retrouvent dans le document complémentaire accompagnant le schéma. L'obligation de conformité, sanctionnée par le conseil de la M.R.C. d'abord et par la Commission municipale ensuite, assure le respect de ces orientations lorsque la municipalité locale adopte sa réglementation d'urbanisme et notamment son règlement de zonage⁵⁸.

54. L.Q. 1996, c. 26 [ci-après *Loi agricole de 1996*].

55. *La Loi agricole de 1996, ibid.*, a été sanctionnée le 20 juin 1996, mais n'est entrée en vigueur que le 20 juin 1997 : D.739-97, 4 juin 1997, G.O.Q. 1997.II.3479. Sur cette question : J. Brassard, «*La nouvelle Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles : droit des villes, droit des champs*» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit municipal* (1998), vol. 100, Cowansville (Qc), Yvon Blais aux pp. 111-153; L. Giroux, «*Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents*» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit de l'environnement* (1998), vol. 108, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 155 à la p. 173 et s.

56. L.A.U., *supra* note 1, art. 56.4 al. 2 qui fait référence aux objectifs du schéma visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 en ce qui concerne la zone agricole. Ces objectifs sont d'assurer, en zone agricole, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles. Le gouvernement a fait connaître ses orientations à ce sujet en juin 1997 : Québec, Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement; la protection du territoire et des activités agricoles* (Document complémentaire), juin 1997 [ci-après *Orientations*].

57. *Orientations, ibid.* à la p. 19.

58. «Quant aux orientations gouvernementales en matière de protection et de développement durable des activités agricoles en zone agricole, la M.R.C. doit en tenir compte, comme nous l'avons vu précédemment, lors de l'élaboration et de l'adoption du schéma d'aménagement. En se prononçant sur la conformité du règlement d'urbanisme aux objectifs du schéma, la

Ce qu'il y a de particulier avec la *Loi agricole de 1996*, c'est que le gouvernement n'a pas voulu attendre la fin du processus de révision des schémas pour imposer ses orientations. Dans le cas des règlements d'urbanisme qui concernent de façon particulière une zone agricole établie selon la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*⁵⁹ ou qui visent des activités agricoles qui peuvent être exercées dans une telle zone, l'article 78 de la *Loi agricole de 1996* institue un régime transitoire de conformité. Ces règlements, comme tous les autres règlements d'urbanisme adoptés par la municipalité locale, doivent être soumis pour approbation au conseil de la M.R.C. pour vérification de leur conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, tel que déjà vu. En vertu de l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*, en plus de la conformité régionale, le conseil de la M.R.C. doit également vérifier la conformité de ces règlements locaux d'urbanisme aux *Orientations*⁶⁰.

Ainsi, depuis la publication, en juin 1997, des *Orientations* et des paramètres qu'elles contiennent pour la détermination des distances séparatrices allant même jusqu'à l'inclusion de ces *Orientations* et de ces paramètres au schéma d'aménagement, le conseil de la M.R.C. peut, en plus du motif de non-conformité régionale, désapprouver un règlement de zonage que lui soumet la municipalité locale à l'égard de sa zone agricole pour le motif supplémentaire qu'il n'est pas conforme aux *Orientations* et à ces paramètres⁶¹. Avant de prendre sa décision d'approbation ou de désapprobation pour ce motif, le conseil de la M.R.C. doit fournir au comité consultatif agricole de la M.R.C.⁶²

M.R.C. se trouve donc, par le fait même, à se prononcer sur la conformité à ces orientations. C'est ce raisonnement qui explique, selon la Commission, pourquoi l'article 78 de la Loi 23 cesse de trouver application à partir de l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement adopté en tenant compte des orientations gouvernementales.» *Charland*, *supra* note 31, aux pp. 5-6.

59. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. c-19.1 [ci-après *L.P.T.A.A.*].

60. *Supra* note 56.

61. *Loi agricole de 1996*, *supra* note 54, art. 78 al. 3.

62. Sur le comité consultatif agricole : L. Giroux, «Où s'en va le droit québécois de l'environnement ?» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit de l'environnement* (1997), vol. 90, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997, 381 aux pp. 450-452.

l'occasion de lui fournir un rapport sur cette question. De plus, si le conseil de la M.R.C. désapprouve un tel règlement municipal au motif qu'il ne respecte pas les *Orientations*, la municipalité locale qui l'a soumis pour approbation peut demander un avis de conformité à la Commission municipale. La Commission a alors la même compétence que s'il s'agissait d'une demande portant sur la conformité du règlement municipal aux objectifs du schéma d'aménagement de la M.R.C. Elle doit alors donner son avis sur la conformité de ce règlement local d'urbanisme aux *Orientations*⁶³.

Au moment où ces lignes sont écrites, la Commission municipale a délivré quatre avis portant sur la conformité de règlements locaux d'urbanisme aux *Orientations*⁶⁴. Sans vouloir tirer de conclusions définitives d'un échantillonnage de quatre décisions, certaines observations méritent déjà d'être signalées. D'abord, à l'égard de la question de la conformité d'un «zonage de production»⁶⁵ aux *Orientations*, la Commission a, à notre avis, remarquablement bien identifié le défi que pose l'harmonisation de deux régimes d'aménagement aussi dissemblables que celui de la *L.A.U.* et celui établi par la *L.P.T.A.A.*

Après avoir protégé le territoire agricole et les activités en découlant en 1978, et défini les règles relatives à l'aménagement et l'urbanisme, en 1979, le gouvernement du Québec, dans ces champs en constante évolution, est maintenant entré, depuis les dernières années, dans une phase de consolidation et d'harmonisation de ces grands dossiers.

63. *Loi agricole de 1996, supra note 54, art. 78 al. 3.*

64. *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (N° 1) (M.R.C. de)* (31 août 1998), C.M.Q.-54374 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*]; *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (N° 2) (M.R.C. de)* (13 mai 1999), C.M.Q.-54374-A (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 2)*]; *Sainte-Foy (Ville de) c. Québec (Communauté urbaine de)* (10 septembre 1999), C.M.Q.-54815 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Ste-Foy*]; *Sainte-Madeleine (Village de) c. Maskoutains (M.R.C. les)* (3 février 2000), C.M.Q.-55097 et 5098 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Sainte-Madeleine*].

65. L'expression «zonage de production» est utilisée pour qualifier une réglementation de zonage en vertu de laquelle une municipalité répartit les divers usages agricoles à l'intérieur de la zone agricole délimitée selon la *L.P.T.A.A.*, *supra note 59*. Dans la grande majorité des cas l'opération vise à ne permettre les usages d'élevage susceptibles d'engendrer des impacts environnementaux plus lourds tels les élevages sur fumier liquide que dans certaines portions seulement de la zone agricole.

Comment concilier les objectifs de ces deux lois majeures que sont la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ? Comment favoriser le développement agricole durable et la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture, tout en veillant au respect et à la qualité de l'environnement, et à la santé et à la qualité de vie des gens ?⁶⁶

Deuxièmement, la Commission n'a pas hésité à tirer appui et inspiration d'une multiplicité de sources et documents pour s'acquitter de sa tâche. Elle a ainsi fait appel aux documents d'orientation qui ont précédé les *Orientations* de juin 1997⁶⁷, en plus de s'inspirer de la notion de développement durable de l'agriculture telle que définie par la FAO et citée dans le document des *Orientations*⁶⁸. Elle a également cité des déclarations ministérielles ainsi que celles du président de Solidarité rurale pour appuyer l'idée d'une vision plus globale du développement rural et du concept de la ruralité⁶⁹.

Troisièmement, on peut noter que la Commission a jusqu'ici développé une vision nuancée de l'exigence de la conformité aux *Orientations* et aux paramètres pour la détermination des distances séparatrices. Elle a déclaré conforme aux *Orientations* des dispositions d'un règlement de zonage répartissant en zones agricoles les divers usages reliés à l'élevage en fonction du critère des vents dominants établis à partir d'un relevé systématique fait par la municipalité⁷⁰. La Commission a également déclaré conformes aux *Orientations* deux règlements municipaux visant d'une part à assujettir tout projet de construction, d'agrandissement ou de remplacement d'équipements reliés à une industrie agro-alimentaire au régime des plans d'implantation et d'intégration architecturale et d'autre part, à y appliquer des normes d'implantation destinées à en atténuer les inconvénients pour les secteurs adjacents⁷¹. Par ailleurs, elle a déclaré non conforme aux *Orientations* une disposition d'un règlement de zonage établissant une norme de distance minimale entre une porcherie et une

66. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*, *supra* note 64 à la p. 12.

67. *Supra* note 56.

68. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*, *supra* note 64 aux pp. 12-14.

69. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 2)* aux p. 7-8.

70. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)* à la p. 14.

71. *Sainte-Madeleine (Village de)* *supra* note 64.

résidence. Pour la Commission, les paramètres contenus aux *Orientations* semblaient plus complets et pondérés que la seule norme contenue au règlement local⁷². Enfin la Commission municipale n'a pas hésité à déclarer non conforme aux *Orientations* un règlement d'urbanisme qui aurait favorisé l'empiétement de l'urbanisation en zone agricole en y permettant la construction résidentielle même en l'absence des services municipaux d'aqueduc et d'égout⁷³.

Quatrièmement, puisque le régime de la conformité aux *Orientations* établi par l'article 78 de la *Loi agricole de 1996*⁷⁴ est temporaire dans son essence, la Commission s'est préoccupée de la dimension «temps» dans ses avis de conformité. Elle a ainsi reconnu qu'une municipalité pouvait intervenir par le zonage pour contrôler l'implantation d'installations d'élevage en zone agricole sur la base de critères environnementaux sans attendre la fin du processus de révision du schéma :

Il faut donc laisser le temps à la M.R.C. de Nicolet-Yamaska de rédiger les clauses de ce contrat social; mais d'ici là, la Commission a cru sage et équitable de bien mesurer et évaluer la "balance des inconvénients" pour l'une ou l'autre des parties concernées par la présente démarche. Quels sont les préjudices potentiels et qui les subira ? Si nous considérons le règlement adopté conforme aux "orientations du gouvernement en matière d'aménagement", il est exact de prétendre que les limitations imposées contraignent certains types de productions animales et peuvent préjudicier à quelques éleveurs; mais, dans l'ensemble, le milieu reste complètement agricole et cette réglementation transitoire pourra rester en vigueur jusqu'à ce que la révision du schéma soit complétée; cette démarche permettra le véritable débat de fond, lequel ne sera vraisemblablement pas complété avant 1, 2 ou 3 ans... entre-temps, certaines installations pourraient dégrader l'environnement et ne pas être socialement acceptables. Il sera alors trop tard pour faire marche arrière.⁷⁵

72. *Ibid.* aux pp. 15-16.

73. *Sainte-Foy*, *supra* note 64.

74. *Supra* note 54.

75. *Saint-Thomas-de-Pierreville (N° 1)*, *supra* note 64 à la p. 17.

Par ailleurs, quand il s'agissait d'empiétements résidentiels en zone agricole, la Commission a jugé la modification réglementaire prématurée et a demandé à la municipalité de profiter du processus de révision du schéma en cours pour préciser une délimitation adéquate des îlots déstructurés et des terrains vacants enclavés sans potentiel agricole pour les intégrer dans des zones distinctes. En pleine période de révision du schéma, la Commission n'a pas cru que des mesures transitoires puissent aider à solutionner de tels problèmes⁷⁶.

Cinquièmement, la Commission a pris la juste mesure du régime de protection des activités agricoles mis en place par la *Loi agricole de 1996*⁷⁷. Elle a bien distingué les rôles respectifs de chacun des acteurs impliqués dans le processus de vérification de la conformité aux objectifs du schéma et aux *Orientations*. Il semble jusqu'ici assez clair qu'elle entend traiter la conformité aux *Orientations* de la même façon qu'elle traite la conformité aux objectifs du schéma. Ne seront donc jugés non conformes aux *Orientations* que les règlements qui mettent en péril ou compromettent les objectifs que le gouvernement poursuit dans ses *Orientations* :

Il ne faut cependant pas négliger le mode de contrôle quant aux choix des normes que la réforme a mis en place : d'une part, le contrôle gouvernemental par les orientations et l'inclusion forcée des paramètres que le gouvernement a élaborés et, d'autre part, le contrôle politique par le comité consultatif agricole dont au moins la moitié des membres sont des représentants identifiés par l'UPA.

La volonté du gouvernement depuis l'adoption de la loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles se traduit par une propension très forte à protéger les activités agricoles dans la zone agricole et à freiner, de ce fait, tout empiétement de l'urbanisation dans la zone agricole.

Toutefois, la véritable question à laquelle la Commission doit répondre est à savoir si les règlements numéros 416 et 417 du Village de Sainte-Madeleine mettent en péril ou compromettent les objectifs des

76. *Sainte-Foy, supra* note 64 aux pp. 17-19.

77. *Supra* note 54.

orientations du gouvernement du Québec en matière de protection et de développement durable des activités agricoles en zone agricole pour le Québec.⁷⁸

La Commission, qui doit en dernier recours assumer le fardeau d'évaluer la conformité, rappelle enfin aux autorités politiques qui interviennent en première ligne qu'un constat d'absence de conformité et qu'un refus concomitant d'approuver un règlement d'urbanisme de la municipalité locale doivent être justifiés en cohérence avec les éléments du régime mis en place par la *Loi agricole de 1996* :

Or, en l'espèce, la Commission est d'avis que la CCA et le conseil de la M.R.C. n'ont aucunement démontré sur quoi ils se basaient pour prétendre que les deux règlements de la requérante pouvaient ne pas être conformes tant en vertu de la L.A.U. que des orientations gouvernementales. Il ne suffit pas d'énoncer laconiquement un principe général pour que cela justifie le rejet d'une proposition à l'effet de reconnaître un règlement conforme. Une analyse poussée, appuyée sur des éléments précis des documents considérés, doit servir à démontrer les inconvénients réels qu'un règlement risque d'engendrer et souligner de façon spécifique les contradictions qu'il entraînerait eu égard au schéma, au document complémentaire ou encore aux orientations gouvernementales, ce qui, en l'espèce, n'a pas été fait.⁷⁹

À notre avis, ces dernières remarques de la Commission sont particulièrement à-propos au moment où, devant l'Assemblée nationale, on assiste à une attaque concertée contre la Commission et contre la façon dont elle s'acquitte de sa compétence d'évaluer la conformité des règlements de zonage locaux aux *Orientations*⁸⁰. On y a notamment affirmé que la seule évaluation valable de la conformité aux *Orientations* ne pouvait être que celle du comité consultatif agricole, telle qu'entérinée par le conseil de la M.R.C., lorsque celui-

78. *Sainte-Madeleine (Village de)*, *supra* note 64 à la p. 18 (les références ont été omises).

79. *Ibid.* à la p. 19.

80. *Supra* note 56.

là refuse d'approuver un règlement municipal de zonage⁸¹. Le rappel de la Commission municipale dans l'affaire *Sainte-Madeleine*⁸² quant à la nécessité de justifier et de motiver un constat de non-conformité nous semble tout à fait conforme à la volonté du législateur telle qu'exprimée dans la *Loi agricole de 1996*. La Loi de 1996 donne un poids politique plus important aux intérêts agricoles quand il s'agit de l'appréciation de la conformité aux *Orientations* par le conseil de la M.R.C. Toutefois, en demandant à la Commission municipale de donner en dernier ressort un avis de conformité, le législateur a voulu que cette question soit débattue et tranchée à son mérite de la même façon et dans le même contexte que le fait déjà la Commission à l'égard de la conformité aux objectifs du schéma. On ne peut pas reconnaître la validité des avis de la Commission dans le cas de la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et la refuser dans le cas de la conformité aux *Orientations*.

À notre avis, les quatre décisions jusqu'ici rendues par la Commission municipale dans le cadre de l'article 78 de la *Loi agricole de 1996* démontrent de la part de la Commission une recherche éclairée et nuancée d'un équilibre souhaitable entre les préoccupations toutes aussi légitimes de protéger l'intégrité des zones agricoles aux fins de la production agricole ainsi que pour favoriser le développement des activités agricoles et, en même temps, de permettre aux autorités locales d'utiliser leur pouvoir de zonage pour préserver la qualité du milieu de vie. Le recours au concept du développement durable de l'agriculture et à une notion large de la ruralité nous apparaît particulièrement heureux et à-propos. Ces décisions ont, quant à nous, le mérite indéniable de ne pas réduire la difficile question de la cohabitation des divers usages en zone agricole à un simple rapport de force entre les producteurs agricoles et les autres occupants.

81. Voir en particulier les échanges sur cette question entre le président de l'UPA et le député de Richmond lors des Débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheurs et de l'alimentation : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats* (19 janvier 2000), en ligne : <<http://www.assnat.gc.ca/fra/publications>.

82. *Sainte-Madeleine (Village de)*, *supra* note 64.

C- La conformité locale

L'évaluation de la conformité du règlement de zonage au plan d'urbanisme est l'apanage de la Commission municipale qui, dans les cas prévus à la *Loi*, est directement saisie d'une demande d'avis de conformité soumis par au moins cinq personnes habiles à voter du territoire de la municipalité⁸³.

À la lecture des décisions rendues par la Commission à l'égard de la conformité locale, surtout les plus récentes, on constate que la Commission n'évalue pas de façon différente l'obligation de la conformité du règlement de zonage au plan d'urbanisme quant à sa conformité locale et l'obligation de sa conformité quant aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire en ce qui concerne la conformité régionale.

Ainsi, tout comme on l'a vu en matière de conformité régionale, la Commission cherche à savoir si le règlement d'urbanisme, et surtout le règlement de zonage, contredit le plan d'urbanisme, son esprit, ses intentions, ses orientations principales, les rend caducs ou les met en péril⁸⁴. Si ce n'est pas le cas, la Commission estime que le règlement est alors conforme au plan.

L'utilisation de ce critère a été jugée appropriée par la Cour supérieure, qui a ainsi rejeté une requête en révision prise à l'encontre d'un avis de conformité positif donné par la Commission en matière de conformité d'un règlement de zonage à un plan d'urbanisme⁸⁵. Voici ce qu'en dit la Cour supérieure :

83. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 110.7, 110.8, 137.11, 137.12.

84. *Abdeimegid c. Saint-Laurent* (15 septembre 1997), C.M.Q.-53912 à la p. 18 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Abdeimegid*]. Une requête en révision judiciaire de cette décision a été rejetée, *sub nomine* : 2876574 *Canada Inc. c. Commission municipale du Québec* (8 décembre 1998), Montréal 500-05-035827-979, J.E. 99-222, juge Durocher (C.S.) [ci-après 2876574 *Canada Inc.*]. Voir *infra* le texte et la citation accompagnant la note 86. Voir aussi : *Lessard c. St-Jean-sur-Richelieu* (11 février 1999), C.M.Q.-54521 (6952-99) à la p. 6 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Beaudry c. Sainte-Beatrix* (19 décembre 1996), C.M.Q.-53542 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Charland*, *supra* note 31.

85. 2876574 *Canada Inc.*, *ibid.* à la note 84.

Il est approprié pour la Commission d'utiliser le critère de la caducité ou de mise en péril du plan pour vérifier si ce règlement est conforme et s'il contredit, ou non, les orientations et objectifs du plan.⁸⁶

La Commission refuse donc, ici encore, d'assimiler la conformité au plan d'urbanisme à une adéquation pure et simple ou à une identité parfaite entre le règlement et le plan⁸⁷. La compatibilité est suffisante pour l'assurer⁸⁸. Tel est notamment le cas lorsque les usages autorisés par le règlement de zonage viennent préciser les affectations du sol prévues au plan d'urbanisme⁸⁹.

Le critère d'évaluation de la conformité locale développé par la Commission et confirmé par la Cour supérieure est en accord avec la volonté de la Commission d'établir «de façon souple et libérale» la conformité «que ce soit à l'égard du plan d'urbanisme ou du schéma d'aménagement»⁹⁰. En conséquence, la Commission souligne qu'il faut examiner le plan d'urbanisme dans son ensemble «pour s'assurer de bien saisir les lignes directrices, les priorités et les intentions générales poursuivies par la municipalité et susceptibles de justifier les choix qui ont été faits»⁹¹. C'est donc l'ensemble du document qui doit être regardé et non pas seulement quelques éléments qui, pris isolément, pourraient sembler contradictoires⁹². De la même façon, si le plan a été modifié, la Commission estime qu'il faut apprécier la conformité en tenant compte de l'ensemble du plan, y incluses les modifications⁹³. La Commission reconnaît en outre qu'une modification au concept de mise en valeur et aux grandes orientations peut se réaliser par des ajouts au plan d'urbanisme même si la modification ainsi apportée ne comporte formellement aucune soustraction à ses éléments⁹⁴.

86. *Ibid.* à la p. 15.

87. *Abdeimegid*, *supra* note 84 aux pp. 17-18.

88. *Beaudry*, *supra* note 84 à la p. 16; *Provost*, *supra* note 37 à la p. 21.

89. *Langlois c. Venise-en-Québec* (22 janvier 1996), C.M.Q.-53058 (5670-96) à la p. 7 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Jobin c. Chicoutimi* (13 novembre 1996), C.M.Q.-53449 (6047-96) à la p. 5 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.); *Beaudry*, *ibid.*; *Provost*, *ibid* à la p. 16.

90. *Lessard*, *supra* note 84 à la p. 7.

91. *Lessard*, *ibid.* à la p. 28. Voir aussi : *Provost*, *supra* note 37 à la p. 15.

92. *Abdeimegid*, *supra* note 84 à la p. 15.

93. *Lessard*, *supra* note 84 à la p. 22.

94. *Ibid.* aux pp. 22-23

Par ailleurs, si le plan d'urbanisme semble comporter des contradictions, la Commission va rechercher l'intention du conseil municipal en donnant priorité aux éléments précis du plan sur les énoncés généraux⁹⁵. La Commission estime de plus que le fait qu'un plan d'urbanisme descende à un niveau de détails plus poussé ne justifie pas de prétendre que la municipalité soit assujettie à un degré plus strict de conformité. Selon la Commission, on ne peut demander une conformité plus stricte dans un dossier que dans un autre⁹⁶. Enfin, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation de la conformité locale, la Commission considère également le règlement de zonage dans sa globalité, estimant notamment que la grille des spécifications et les notes qui y sont contenues en font partie intégrante⁹⁷.

1.2.2 L'opportunité de maintenir l'exigence de l'évaluation de la conformité locale

À l'époque de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.*, il faut se rappeler que les municipalités régionales de comté n'avaient pas été créées et qu'on était encore loin de la mise en place des schémas d'aménagement. Par ailleurs la nouvelle loi prévoyait déjà l'élaboration et l'adoption de plans d'urbanisme locaux avant même que ne commence le processus régional d'élaboration du schéma d'aménagement.

Si une municipalité locale, sans attendre le début du processus d'élaboration du schéma décidait de se doter d'un plan d'urbanisme, elle devait alors adopter ou modifier des règlements d'urbanisme qui devaient être conformes à ce nouveau plan d'urbanisme⁹⁸. Dans une telle situation la loi prévoyait que cinq propriétaires ou locataires de la municipalité pouvaient demander un avis sur la conformité du règlement au plan d'urbanisme⁹⁹.

Toutefois, selon le régime alors en vigueur, il ne pouvait y avoir en même temps de débat sur la conformité régionale et sur la conformité locale. En

95. *Ibid.* aux pp. 31-32.

96. *Provost, supra* note 37 aux pp. 4, 13, 21.

97. *Ibid.* aux pp. 19-20.

98. L.Q. 1979, *supra* note 1, art. 102.

99. *Ibid.*, art. 103-107.

effet, l'exigence de la conformité locale, c'est-à-dire la conformité entre un règlement local d'urbanisme et le plan d'urbanisme, cessait de s'appliquer dès le début du processus d'élaboration du schéma¹⁰⁰. À compter de ce moment, seule persistait l'exigence de la conformité régionale, soit celle que les règlements locaux d'urbanisme soient conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Ce régime était basé sur l'idée que si le plan d'urbanisme local était conforme aux objectifs du schéma régional et qu'il en était de même de chacun des règlements locaux d'urbanisme, il était fort probable que ces règlements étaient suffisamment conformes au plan pour éviter un double débat sur la conformité¹⁰¹.

Enfin, une municipalité pouvait, de sa propre initiative, modifier son règlement de zonage, de construction ou de lotissement sans que cette modification ne résulte d'une modification à son plan d'urbanisme. Si cette modification avait fait l'objet des procédures de consultation d'approbation prévues à la loi, l'article 108 établissait alors une présomption de conformité de ce règlement au plan d'urbanisme.

Ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 1988¹⁰² qu'est apparue dans la *L.A.U.* l'exigence de la double conformité et la possibilité qu'il y ait double débat sur cette question : un débat entre la municipalité locale et la M.R.C. sur la question de la conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ainsi qu'un débat entre des personnes habiles à voter et la municipalité sur la conformité au plan d'urbanisme. Le régime de 1988 a été modifié de façon importante en 1993¹⁰³ et n'a pas été substantiellement changé depuis.

100. À cause des dispositions du troisième alinéa de l'article 102, *ibid.*

101. Giroux, «*Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement*», *supra* note 9 aux pp. 76-77.

102. Par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec*, L.Q. 1987, c. 102, art. 57.

103. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 3, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993 (art. 151).

La situation actuelle quant aux exigences de la *L.A.U.* en matière de vérification de la conformité peut être sommairement résumée dans les quelques énoncés suivants :

1. L'entrée en vigueur du schéma d'aménagement original impose à la municipalité locale l'obligation d'adopter ou modifier un plan d'urbanisme conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire¹⁰⁴. La même obligation s'applique à l'égard des règlements locaux d'urbanisme qui doivent non seulement être conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, mais qui, en plus, doivent être conformes au plan d'urbanisme¹⁰⁵ avec possibilité de demande d'avis sur la conformité locale à la Commission municipale du Québec¹⁰⁶.
2. La modification du schéma oblige également la municipalité locale à adopter un «*règlement de concordance*» visant à rendre le plan et les règlements locaux conformes aux objectifs du schéma tel que modifié et aux dispositions du document complémentaire¹⁰⁷. Toutefois, dans un tel cas, la loi ne prévoit pas l'exigence supplémentaire de la conformité locale entre les règlements locaux d'urbanisme et le plan d'urbanisme¹⁰⁸ et il ne peut y avoir de demande d'avis de conformité à la Commission sur cette question de conformité locale.
3. S'il s'agit d'une révision du schéma, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* impose alors à la municipalité l'obligation d'adopter des règlements de concordance à l'égard desquels elle impose une double obligation de conformité : conformité régionale et conformité locale¹⁰⁹. La conformité locale peut alors faire l'objet d'une vérification devant la Commission selon les articles 59.5 à 59.9 et le premier alinéa de l'article 137.9 *L.A.U.*

104. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33-34.

105. *Ibid.*, art. 102.

106. *Ibid.*, art. 103 à 106 et 137.9, al. 1.

107. *Ibid.*, art. 58.

108. *Ibid.*, art. 110.4, al. 4.

109. *Ibid.*, art. 59 et 59.5.

4. Lorsque la municipalité locale, de sa propre initiative, modifie ou révisé son plan d'urbanisme sans y être obligée par la loi, elle doit en faire vérifier la conformité régionale par le conseil de la M.R.C.¹¹⁰; cette modification l'oblige de plus à modifier ses règlements d'urbanisme pour les rendre conformes au plan modifié ou révisé¹¹¹. À cette hypothèse, il faut associer le cas de remplacement du règlement de zonage ou du règlement de lotissement selon le premier alinéa de l'article 137.9 et selon l'article 110.10.1. Dans tous ces cas, il peut y avoir demande d'avis à la Commission municipale sur la question de la conformité locale¹¹².
5. Enfin, dans le cas où la municipalité locale, de sa propre initiative, adopte un règlement modifiant un règlement d'urbanisme sans qu'il ne s'agisse d'une modification de concordance résultant de la modification ou de la révision du schéma ou d'une modification au plan, elle doit alors le soumettre au conseil de la M.R.C. pour en faire vérifier la conformité régionale¹¹³. Toutefois, la conformité locale, c'est-à-dire la conformité de ce règlement, tel que modifié, au plan d'urbanisme local ne peut faire l'objet d'une vérification par la Commission municipale du Québec à la demande des personnes habiles à voter¹¹⁴.

La question qui se pose ici est de savoir si l'introduction de l'obligation de la double conformité régionale et locale dans la *L.A.U.* à partir de 1988 répondait à un besoin réel ou concret et si, à l'expérience, le maintien de cette situation se justifie encore. Nous sommes d'avis que tel n'est pas le cas et ce, pour au moins cinq motifs.

110. *Ibid.*, art. 109.6-109.12, 110.3.1

111. *Ibid.*, art. 110.4.

112. *Ibid.*, art. 110.6-110.9, 137.9 al. 1.

113. *Ibid.*, art. 137.1-137.8.

114. Cette conclusion peut être inférée du premier alinéa de l'article 137.9 qui ne prévoit pas cette hypothèse. La jurisprudence de la Commission est également dans le même sens : *Duquette c. La Guadeloupe (Village de)* (17 juillet 1998), C.M.Q.-54316 (6751-98) (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Duquette*]; *Gaulin c. Notre-Dame-de-la-Merci (Municipalité de)* (1994), 11 C.M.Q. 900 (Com. mun. Qué.) [ci-après *Gaulin*]; *Cormier c. L'Assomption (Ville de)* (1994), 11 C.M.Q. 881 (Com. mun. Qué.).

Premièrement, l'expérience vécue démontre que les citoyens qui veulent se prévaloir de la possibilité de demander à la Commission municipale un avis sur la conformité du règlement de zonage ou d'un règlement le modifiant au plan d'urbanisme ignorent autant les cas où il y a ouverture à une telle demande¹¹⁵ que le rôle de la Commission sur celle-ci. L'analyse des décisions de la Commission rendues sur de telles demandes indique que les citoyens invoquent beaucoup plus souvent des motifs liés à l'opportunité de la décision du conseil municipal, et même à la légalité de la réglementation, que des arguments portant réellement sur la conformité. Rares sont les cas où la Commission ne sent pas le besoin de rappeler aux requérants, tant verbalement lors de l'audition que par écrit dans sa décision, qu'elle n'a pas compétence sur les questions de légalité ni d'opportunité¹¹⁶.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idée, la jurisprudence de la Commission sur des demandes d'avis relatifs à la conformité locale révèle également que les citoyens s'adressent souvent à la Commission parce qu'ils sont insatisfaits des procédures de consultation ou d'approbation afférentes à la modification du règlement de zonage. Ils font ainsi valoir à nouveau devant la Commission municipale les demandes qu'ils ont présentées sans succès en assemblée de consultation¹¹⁷. Alternativement, dans le cas d'une modification de concordance au règlement de zonage faite à la suite d'une modification au plan d'urbanisme, ils expriment, dans le cadre de leur demande d'avis de conformité, leur frustration résultant de l'exemption des procédures d'approbation référendaire visée au paragraphe 2 du troisième alinéa de l'article 123 *L.A.U.*¹¹⁸. De plus, on a parfois l'impression que les citoyens voient dans la demande d'avis de conformité une occasion de suppléer à leur défaut de faire

115. C'est le cas des décisions citées, *supra* note 114. Voir aussi la décision dans *Rooke c. Saint-Lambert* (20 septembre 1996), C.M.Q.-53396 (5964-96) (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.) [ci-après *Rooke*] où la Commission rejette une demande d'avis de conformité faite notamment à l'encontre d'une demande d'approbation d'un plan d'implantation et d'intégration architecturale (P.I.I.A.).

116. Les décisions citées *supra* note 37 ne sont que des exemples caractéristiques de cette situation.

117. Voir à titre d'exemple : *Jobin*, *supra* note 89 à la p. 3; *Chabot c. Sainte-Julie* (10 juillet 1996), C.M.Q.-53289 (5865-96) aux pp. 3-4 (Com. mun. Qué.), en ligne : SOQUIJ (C.M.Q.).

118. Pour un exemple caractéristique : *Venne*, *supra* note 37 à la p. 2.

valoir leurs objections de façon adéquate lors des procédures de consultation ou d'approbation de la réglementation d'urbanisme¹¹⁹.

Nous sommes d'opinion que cette situation, en plus de démontrer que l'impératif de la conformité entre le règlement de zonage et le plan d'urbanisme local n'est pas une idée qui a été comprise et encore moins assimilée par les citoyens ordinaires, place la Commission municipale dans une situation difficile qui ne peut que porter atteinte à sa crédibilité. Il n'est pas facile pour un organisme administratif de devoir rejeter systématiquement les demandes des citoyens ordinaires qui s'adressent à lui en toute bonne foi pour motif principal que sa compétence est incomprise.

Troisièmement, l'étude de la jurisprudence de la Commission est révélatrice sous un autre aspect. Si on fait abstraction des trois décisions rendues par la Commission nationale de l'aménagement¹²⁰, laquelle véhiculait une conception étroite et étriquée de la conformité qui ne lui a heureusement pas survécu, une recension de 17 décisions de la Commission municipale en matière de conformité locale est révélatrice. Pas une seule fois la Commission n'a décidé qu'un règlement d'urbanisme, la plupart du temps un règlement modifiant le règlement de zonage, n'était pas conforme au plan d'urbanisme de la municipalité. Par ailleurs, 10 autres demandes d'avis de conformité visant la conformité locale ont été jugées irrecevables.

On ne peut blâmer la Commission pour un tel résultat. Les paragraphes qui précèdent ont démontré, à notre avis, que la Commission s'est adéquatement acquittée de sa tâche lorsque saisie de demandes d'avis relatifs à la conformité locale.

119. *Rooke, supra* note 115 aux pp. 5-6; *Gaulin, supra* note 114 à la p. 902; *Duquette, supra* note 114.

120. *Avis de conformité des règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction) au plan d'urbanisme de la Ville de Sillery*, 31 juillet 1981; *Avis de conformité des règlements d'urbanisme (zonage, lotissement, construction) au plan d'urbanisme de la municipalité de Saint-Zénon*, 3 mars 1982; *Avis de conformité au plan d'urbanisme de la Ville de Sillery des modifications au règlement de zonage requises par l'avis de la Commission en date du 31 juillet 1981*, 6 avril 1982. Pour une critique : J. L'Heureux et L. Giroux, «Le premier avis de conformité de la Commission nationale de l'aménagement : commentaires et critiques» (1982) 42 R. du B. 133.

Le critère qu'elle a appliqué a d'ailleurs été confirmé par la Cour supérieure¹²¹. À notre avis, la jurisprudence de la Commission sur cette question a plutôt tendance à valider l'hypothèse qui prévalait avant 1988¹²² : un régime d'aménagement qui exige la conformité du plan et des règlements d'urbanisme au schéma régional d'aménagement produit l'effet implicite d'assurer également l'existence d'une cohérence suffisante entre les règlements d'urbanisme et le plan d'urbanisme local.

Si, comme nous le pensons, tel est le cas, il n'y a plus lieu de laisser subsister une procédure de vérification de cette cohérence qui a amplement confirmé son existence. De plus, l'exigence expresse de la double conformité, telle qu'exprimée dans la *Loi* actuelle et le maintien d'une procédure de vérification, engendrent, comme on l'a vu, des effets secondaires indésirables tant pour les citoyens que pour la Commission.

Quatrièmement, on a vu que la *L.A.U.* n'exigeait pas la double conformité dans toutes les situations. Il y en a en effet plusieurs cas où une modification au règlement de zonage local ne peut faire l'objet d'une demande par les personnes habiles à voter auprès de la Commission municipale afin qu'elle en vérifie la conformité au plan d'urbanisme de la municipalité. C'est le cas en particulier lorsque cette modification fait suite à une modification au schéma d'aménagement¹²³ et surtout lorsque la municipalité locale, de sa propre initiative, modifie son règlement de zonage sans que cette modification ne découle d'une modification faite par la M.R.C. à son schéma ni même d'une modification qu'elle-même aurait apportée à son propre plan d'urbanisme¹²⁴. Cette dernière situation est d'ailleurs particulièrement fréquente dans la pratique.

Il en résulte qu'il peut se créer un écart de plus en plus grand entre le contenu du plan d'urbanisme et celui du règlement de zonage à mesure que se multiplient les modifications à ce dernier qui sont réalisées sans que le plan lui-même ne soit modifié. Si le législateur n'a pas voulu que les citoyens puissent

121. *Supra* notes 84, 86 et le texte correspondant.

122. *Supra* note 101 et le texte correspondant.

123. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 110.4 al. 4.

124. *Supra* note 114.

faire vérifier la conformité locale à l'égard de ces modifications au règlement de zonage qui sont les plus fréquentes, on voit mal pourquoi cette vérification de conformité ne pourrait pas disparaître à l'égard de toutes les modifications.

Cinquièmement, enfin, la disparition du régime de double conformité et de son mécanisme de vérification aurait un autre effet bénéfique. Elle permettrait d'alléger une législation qui a déjà depuis longtemps dépassé un niveau acceptable de complexité, en plus de raccourcir les délais d'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme¹²⁵.

2. L'exercice du pouvoir de zoner : la procédure de modification

Après avoir considéré des questions relatives à l'existence même du pouvoir de réglementer l'usage du sol par le règlement de zonage, nous allons maintenant nous intéresser à son exercice. Dans la pratique du zonage, la modification des normes contenues au règlement occupe une part importante de l'activité des instances politiques et de l'administration locale. En effet, parmi le corpus réglementaire municipal, peu de règlements font aussi souvent l'objet de modification que le règlement de zonage.

Parce qu'il s'agit de normes qui touchent directement et de façon immédiate des intérêts aussi divergents que la qualité de vie des citoyens, le développement économique, la concurrence commerciale et l'étalement urbain, toute proposition de modification aux dispositions du règlement de zonage est susceptible de générer des conflits entre ces divers intérêts. Il devient alors primordial de permettre à ces divers intérêts de s'exprimer d'une façon qui soit équitable, et ce, en vue de favoriser la prise d'une décision qui soit non seulement dans l'intérêt public, mais qui, idéalement, puisse rencontrer l'assentiment du plus grand nombre. C'est pour ce motif qu'un bilan des vingt années de la *L.A.U.* requiert que l'on s'interroge sur la procédure de modification.

125. À cause des dispositions des articles 137.15 et 137.16 qui retardent l'entrée en vigueur tant que ne sont pas terminées les procédures afférentes tant à la question de la conformité régionale qu'à celle de la conformité locale.

C'est à cette question que nous allons maintenant nous attaquer. Après un bref rappel du régime procédural actuellement en vigueur et de ses origines, nous allons exposer les motifs qui, à notre avis, militent en faveur de l'abandon de ce régime. Dans un troisième temps nous allons tenter d'élaborer, d'exposer et de justifier si possible une proposition portant sur les éléments essentiels d'un régime de remplacement. Notre objectif en formulant une telle proposition et en la soumettant à la discussion publique est modeste. Nous voulons seulement alimenter un débat récemment amorcé par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole sur cette question par l'annonce de la création d'un «chantier» devant mener à des propositions d'action :

Le chantier sur la démocratie locale se penchera sur les modalités de participation des différents acteurs concernés par les décisions prises en matière d'aménagement et d'urbanisme. Le chantier sera l'occasion de trouver les moyens de faciliter la participation des citoyens et de simplifier les procédures de manière à assurer la transparence des décisions et la simplicité administrative en urbanisme et en aménagement.

(...)

À terme, ce chantier doit permettre d'alléger les modalités dans la prise de décisions, tout en renforçant l'exercice de la démocratie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.¹²⁶

Selon le ministère, le 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* représente l'occasion idéale pour démarrer un tel chantier. Pour ce motif, nous sommes d'avis que le présent colloque constitue le forum tout approprié pour soumettre nos éléments de réflexion sur la procédure de modification du règlement de zonage.

126. L. Massicotte, A. Caron et C. Dupuis, «*L'aménagement du Québec. Trois chantiers pour l'avenir*» dans *Municipalité; Vingt ans de concertation, La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, décembre 1999-janvier 2000, 20 à la p. 21.

2.1 Les éléments essentiels du régime procédural de la *L.A.U.* et leur origine

L'élément le plus caractéristique de la procédure de modification du règlement de zonage établie par la *L.A.U.* actuelle est sans conteste la nécessité de l'approbation de certaines de ces modifications par les personnes habiles à voter et la possibilité d'empêcher ainsi la modification envisagée d'entrer en vigueur. Cet élément est unique au Québec et ne se retrouve dans aucune des lois d'aménagement en vigueur ailleurs au Canada.

L'existence d'une procédure d'approbation référendaire dans le cadre du processus de modification remonte au moment même de l'octroi du pouvoir de zoner par l'insertion de dispositions habilitantes de portée générale au *Code municipal*, en 1930¹²⁷, et à la *Loi des cités et villes* en 1941¹²⁸. À l'origine, le scrutin était obligatoire. À partir de 1956 dans le cas de la *Loi des cités et villes*¹²⁹ et de 1963 pour le *Code municipal*¹³⁰, le scrutin n'est plus automatique, mais n'est tenu que si un nombre suffisant de personnes habiles à voter le requièrent lors d'une assemblée publique ou lors d'une procédure d'enregistrement.

Ce régime d'approbation référendaire est resté substantiellement le même jusqu'au 1^{er} novembre 1996¹³¹. À compter de cette date, l'assujettissement même d'un règlement susceptible d'approbation référendaire¹³² aux procédures d'approbation référendaire n'est plus automatique, il faut une demande expresse en ce sens. Ce changement à la procédure a eu pour effet d'entraîner l'insertion d'une étape intermédiaire entre la consultation publique et les procédures d'approbation proprement dites. Cette

127. S.Q. 1930, c. 103, art. 14. Sur l'historique législatif du pouvoir de zoner : L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 aux pp. 52-54.

128. S.Q. 1941, c. 41, art. 8.

129. S.Q. 1956-57, c. 31, art. 9.

130. S.Q. 1963, c. 65, art. 5.

131. Date d'entrée en vigueur de l'article 57 de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1996, c. 25.

132. Tel que défini à *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 123 al. 3.

étape intermédiaire se situe après l'assemblée de consultation, mais avant l'adoption du règlement de modification par le conseil municipal.

Ainsi, après l'assemblée de consultation, mais avant même l'adoption du règlement, le conseil de la municipalité adopte un second projet de règlement. À la suite d'un avis public à cette fin, les personnes intéressées, c'est-à-dire celles qui sont habiles à voter à l'égard des dispositions de ce règlement qui sont susceptibles d'approbation référendaire, disposent d'un délai de huit jours pour demander que ces dispositions soient soumises aux procédures d'approbation. Si une telle demande est formulée, ces dispositions sont alors adoptées dans un ou des règlements distincts et seuls les règlements qui comprennent les dispositions qui ont fait l'objet d'une telle demande par le nombre de personnes intéressées requis par la loi sont assujettis aux procédures d'approbation par les personnes habiles à voter¹³³.

L'autre élément essentiel de la procédure de modification a été ajouté en 1980 lors de l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* Il s'agit de la phase de consultation publique qui précède l'adoption du règlement de modification par le conseil.

Le conseil doit adopter par résolution un projet de règlement de modification et c'est ce projet qui est soumis à la consultation. Jusqu'au 1^{er} novembre 1996, cette consultation se réalisait dans le cadre d'une assemblée tenue par le conseil municipal et présidée par le maire. Depuis cette date¹³⁴, l'assemblée publique se tient par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par le maire. Au cours de cette assemblée, qui est annoncée par avis public, la personne responsable explique le projet de règlement et entend les personnes et organismes désireux de se faire entendre¹³⁵.

133. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 128-136.

134. *Supra* note 131.

135. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 124-127.

2.2 La nécessité d'une réforme

Nous ne surprendrons probablement personne en exprimant le constat que le régime actuellement prévu à la *L.A.U.* à l'égard des procédures de modification au règlement de zonage ne peut plus être maintenu. En 1979, avant même l'arrivée de la *L.A.U.*, nous avons recommandé l'abandon du référendum comme mode de participation des citoyens en matière de modification au règlement de zonage¹³⁶. À l'époque, la procédure de consultation préalable était encore inexistante¹³⁷, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Par ailleurs, certaines situations prévalant à cette époque sont encore inchangées aujourd'hui, notamment le fait que le scrutin référendaire comme mode de participation des citoyens aux décisions publiques en matière de zonage n'existe pas plus aujourd'hui à Montréal ni à Québec que ce n'était le cas en 1979.

Cependant, si l'évolution législative survenue depuis 20 ans n'a pas, bien au contraire, modifié notre opinion quant à l'opportunité de maintenir le référendum comme caractéristique fondamentale de la procédure québécoise, il y a quand même lieu de justifier notre position en tenant compte de l'évolution subie par le régime depuis maintenant 20 ans.

Les motifs qui, à notre avis, justifient d'en finir une fois pour toute avec la procédure d'approbation référendaire peuvent s'articuler à partir de trois grandes préoccupations.

2.2.1 Une politique législative contradictoire

La *L.A.U.* actuelle, surtout après ses modifications de 1996, laisse voir une contradiction profonde dans l'intention du législateur quant à la procédure d'approbation référendaire. D'une part, en effet, la législation québécoise continue à être la seule au Canada en vertu de laquelle le fait d'exprimer un «oui» ou un «non» sur un bulletin de vote constitue l'ultime mode de consultation des citoyens sur les politiques d'aménagement exprimées par une

136. L. Giroux, *supra* note 127 aux pp. 315-331, 355-368.

137. C'était d'ailleurs une de nos principales recommandations en 1979; *ibid.* aux pp. 360-361, 368.

modification au règlement de zonage¹³⁸. Il nous semble assez évident que c'est parce que cette procédure permet en dernier ressort aux personnes habiles à voter d'imposer ainsi leur volonté aux élus municipaux et de refuser leur proposition de modification que le législateur, même lors des importantes modifications de 1996¹³⁹, n'a pas osé mettre fin à un régime maintenant déjà vieux de 70 ans.

D'autre part, on ne peut que constater que, tout en préservant le principe de l'approbation référendaire, la *L.A.U.* l'aménage de façon à ce que ce droit de refus populaire soit d'abord réduit dans sa portée réelle et qu'en plus son exercice soit rendu de plus en plus difficile.

Le principe de l'approbation référendaire est d'abord réduit dans sa portée par suite de la prolifération des cas d'exceptions. Il y a en premier lieu des exceptions implicites qui viennent du fait que ce ne sont pas toutes les dispositions d'un règlement de modification qui sont susceptibles d'approbation référendaire, mais seulement celles qui portent sur l'une des matières visées aux paragraphes du premier alinéa de l'article 113 qui sont énumérés au premier paragraphe du troisième alinéa de l'article 123 *L.A.U.* Cette nouvelle règle de 1996 a eu pour conséquence que certaines dispositions d'un règlement de zonage qui, avant 1996, auraient pu faire l'objet d'approbation référendaire au cas de modification, y échappent maintenant. C'est le cas notamment des dispositions portant sur l'accès véhiculaire au terrain¹⁴⁰, la protection des arbres et du couvert forestier¹⁴¹, l'affichage¹⁴² et toutes celles relatives aux zones de contraintes¹⁴³.

138. I. M. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, éd. rev., Toronto, Carswell, par. 5.82, 5.84. En 1962, le professeur Milner écrivait que la législation québécoise de l'époque établissait... "by fiat, if not by reason, that the counting of heads is an appropriate basis upon which to determine land uses". J. B. Milner, «An Introduction to Zoning Enabling Legislation» (1962) 40 R. du B. can. 1 à la p. 35.

139. *Supra* note 131.

140. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 113 al. 2 (9).

141. *Ibid.*, art. 113 al. 2 (12), (12.1).

142. *Ibid.*, art. 113 al. 2 (14).

143. *Ibid.*, art. 113 al. 2 (16).

S'ajoutent ensuite les exceptions expresses de l'article 113, al. 3 (2) qui découlent des exigences de la *L.A.U.* en matière de conformité. Dans les cinq situations suivantes, un règlement de modification autrement susceptible d'approbation référendaire ne peut faire l'objet d'une demande visant à le soumettre aux procédures d'approbation par les personnes habiles à voter et ne peut donc être assujéti à ces procédures :

1. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la modification du schéma d'aménagement¹⁴⁴;
2. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la révision du schéma d'aménagement¹⁴⁵;
3. Lorsque la municipalité est tenue de modifier ses règlements d'urbanisme uniquement pour tenir compte de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme¹⁴⁶;
4. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la modification de son plan d'urbanisme¹⁴⁷;

144. *Ibid.*, art. 58.

145. *Ibid.*, art. 59.

146. *Ibid.*, art. 102.

147. *Ibid.*, art. 110.4. Les deux dernières situations, et surtout la dernière, permettent à la municipalité d'éviter de soumettre un règlement de modification au zonage aux procédures d'approbation référendaire lorsque cette modification réglementaire résulte de l'entrée en vigueur ou de la modification de son plan d'urbanisme. Dans *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.), la Cour supérieure a jugé que le pouvoir de modifier son plan d'urbanisme (*L.A.U.*, *supra* note 1, art. 109-110.3) ne pouvait pas être utilisé par la municipalité dans le seul but de contourner l'obligation de soustraire le règlement modifiant le règlement de zonage aux procédures d'approbation référendaire. Ce jugement a eu un effet paralysant sur plusieurs municipalités qui craignent d'invoquer l'exception de l'article 110.4 *L.A.U.* Toutefois, hormis les cas où la modification du plan s'apparente à un *spot-zoning* comme dans *Cousineau*, il n'y a aucune raison de ne pas utiliser l'exception de 110.4 comme celle de l'article 102 qui a été appliquée dans *Bétons Provincial ltée c. Gaspé* (16 janvier 1998), Gaspé (Percé) 110-05-000323-978, juge Duchesne (C.S.), conf. par (3 mai 2000),

5. Lorsque la municipalité est tenue d'adopter un règlement de concordance uniquement pour tenir compte de la révision de son plan d'urbanisme¹⁴⁸.

Ces exceptions sont tout à fait justifiées dans la logique de l'obligation de conformité régionale ou locale. Il serait en effet incohérent d'exiger que la municipalité modifie son règlement de zonage pour en assurer la conformité tout en permettant aux personnes habiles à voter d'empêcher l'entrée en vigueur d'un tel règlement de concordance en refusant de l'approuver.

Enfin, la procédure d'approbation allégée prévue en cas de remplacement du règlement de zonage ou du règlement de lotissement selon les articles 110.10.1 et 136.0.1 *L.A.U.* doit également, à notre avis, être considérée comme réduisant la portée du droit à l'approbation référendaire. Dans un tel cas, en effet, le règlement de remplacement n'est pas soumis aux seules personnes habiles à voter des zones visées et des zones contiguës aux zones visées par les modifications que ce règlement de remplacement apporte à l'ancien règlement. Il doit alors être soumis à toutes les personnes habiles à voter de la municipalité. Le remplacement permet en effet à la municipalité de «noyer» le vote référendaire des oppositions locales dans celui de l'ensemble des personnes habiles à voter de toute la municipalité. Ainsi, avec un peu de patience, il est possible de faire passer ensemble des modifications particulières qui ne pouvaient recevoir approbation lorsque soumises une à une aux personnes habiles à voter d'une seule ou de quelques zones.

En plus d'être réduite dans sa portée réelle, la procédure d'approbation référendaire est également rendue plus difficile dans son exercice pour les personnes habiles à voter. Cette situation découle de l'introduction, en 1996, de l'étape supplémentaire entre la consultation et la procédure d'approbation proprement dite. Les personnes habiles à voter qui sont intéressées par une modification, soit parce que leur zone est concernée ou soit parce qu'ils sont dans une zone contiguë, doivent maintenant formuler une demande expresse

148. Québec 200-09-001893-988, J.E. 2000-950 (C.A.).
Ibid. À ces cinq exceptions majeures, il faut ajouter celles, plus particulières, des articles 137.4.1 al. 2, 137.7, 137.8 al. 2 et 137.14 al. 2 *L.A.U.*

dans un court délai de huit jours pour que la disposition qui les concerne dans le second projet soit soumise aux procédures d'approbation.

Lors de la discussion sur les modifications de 1996¹⁴⁹ à l'Assemblée nationale, le ministre des Affaires municipales a présenté cette nouvelle procédure comme un compromis¹⁵⁰ entre le régime prévalant avant 1993, qui permettait à une municipalité de «noyer» les opposants à une modification particulière en l'incluant avec plusieurs autres dans un même règlement, et la situation existante à partir de 1993¹⁵¹, où, cette fois, chaque modification pouvait exiger un règlement distinct¹⁵².

Cette justification n'a pas convaincu l'opposition qui a vu dans ce changement, à juste titre à notre avis, un «allègement» du processus en faveur des seules municipalités puisque l'ajout de cette nouvelle étape a eu clairement l'effet de rendre plus difficile pour les citoyens l'accès aux procédures d'approbation référendaire¹⁵³. Ainsi, une personne habile à voter de la zone directement concernée par une disposition d'un règlement de modification ne peut plus participer directement aux procédures d'approbation, mais doit convaincre un certain nombre de personnes intéressées de la même zone, pouvant aller jusqu'à 12, de se joindre à elle pour formuler une demande afin que cette disposition soit soumise aux procédures d'approbation. Comme l'a bien vu l'opposition, les personnes habiles à voter de la zone directement concernée sont en pratique considérées comme l'étaient auparavant celles des zones contiguës¹⁵⁴.

149. *Supra* note 131.

150. Voir en particulier le discours du ministre des Affaires municipales lors de la prise en considération du rapport de la Commission de l'aménagement et des équipements : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, (13 juin 1996) aux pp. 2234-2235.

151. Suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 1993, de l'article 131 *L.A.U.* tel que remplacé par *L.Q.* 1993, c. 3, art. 65, 151.

152. Voir notamment : *Amyot c. Sainte-Beatrix* (4 mars 1997), Joliette 705-05-001754-962, J.E. 97-737, juge Trudel (C.S.).

153. Voir le discours de Mme Margaret F. Delisle lors du débat sur l'adoption du principe (2^e lecture), Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, (5 juin 1996) aux pp. 1727 et 1730.

154. Voir la discussion en Commission parlementaire : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, (6 juin 1996) à la p. 66, Commission permanente de l'aménagement et des équipements.

À notre avis, les procédures de modification au règlement de zonage prévues à la *L.A.U.* reflètent cette contradiction entre, d'un côté, la volonté de donner satisfaction aux municipalités qui veulent avoir les coudées franches pour adapter et faire évoluer leur réglementation et, de l'autre, la peur de s'attaquer au principe devenu sacro-saint du contrôle ultime des citoyens sur toute modification. Bien que l'on ait espéré un compromis¹⁵⁵ c'est cette contradiction qui transparaît à l'étude de la *Loi*.

2.2.2 Un régime devenu incompréhensible

À la faiblesse structurelle du régime procédural d'approbation référendaire des modifications au règlement de zonage s'ajoute un texte législatif d'une complexité et d'une lourdeur telles qu'il est devenu incompréhensible même pour un spécialiste.

Déjà en 1996, lors de l'étude des dispositions du projet de loi qui allait instaurer les procédures d'approbation référendaire en vigueur aujourd'hui, le ministre des Affaires municipales¹⁵⁶ et même les rédacteurs du projet de loi¹⁵⁷ avouaient avoir de la difficulté à expliquer aux membres de l'Assemblée nationale le nouveau régime qu'ils étaient invités à mettre en place. Moins de quatre ans plus tard, après les modifications survenues depuis, on peut se demander quelle compréhension en ont les greffiers, secrétaires-trésoriers et autres fonctionnaires municipaux qui doivent se conformer aux exigences de cette procédure d'amendement pour garantir la validité de tous les règlements de modification adoptés par leur conseil municipal...

155. Parlant des modifications législatives de 1996, un avocat du Service juridique du ministère des Affaires municipales disait ceci lors du début des travaux de la Commission permanente de l'aménagement : «... mais c'est quand même une situation qui, croyons-nous, constitue une bonne solution de compromis entre le pouvoir des municipalités de modifier leurs règlements d'urbanisme de manière efficace et le pouvoir des citoyens d'avoir leur mot à dire sur ces règlements» : *Journal des débats*, *ibid*.

156. «*C'est une mécanique qui peut apparaître, à sa face même, un peu compliquée au niveau de la description...*». Discours du ministre des Affaires municipales lors du débat sur l'adoption du principe, *Journal des débats*, *supra* note 153 à la p. 1724.

157. «*Cette mécanique-là est un peu complexe, effectivement*». Remarques d'un avocat du Service juridique du ministère des Affaires municipales lors de l'étude détaillée par la Commission permanente de l'aménagement et des équipements, *Journal des débats*, *supra* note 154 à la p. 64.

L'article 130 *L.A.U.* constitue un bon exemple permettant d'illustrer notre propos. Cette disposition est celle qui exprime les règles permettant d'identifier qui sont les personnes habiles à voter considérées comme suffisamment intéressées par une disposition particulière contenue dans le second projet de règlement de modification adopté par le conseil municipal. Ces personnes sont les seules qui sont habilitées à signer une demande pour que le règlement de modification contenant cette disposition soit soumis aux procédures d'approbation référendaire. L'article 130, dans sa version actuelle, date du 1^{er} novembre 1996¹⁵⁸. À l'origine, il comprenait six alinéas. À peine était-il entré en vigueur qu'il devait déjà être modifié avant la fin de la même année¹⁵⁹, notamment par l'ajout d'un septième alinéa. Il est de nouveau modifié l'année suivante et, cette fois, on y ajoute un huitième alinéa¹⁶⁰. Sa dernière modification remonte à la fin de 1999¹⁶¹.

C'est ainsi que, de clarification en précision cette disposition fondamentale déterminant qui a le droit de demander qu'une modification soit assujettie à l'approbation référendaire est devenue un salmigondis indigeste qui défie toute compréhension. En 1996, présentant à l'Assemblée nationale la nouvelle procédure d'approbation référendaire, le ministre des Affaires municipales expliquait qu'un des principes ayant présidé à l'élaboration de ces règles était de consacrer «*le droit des citoyens et des citoyennes à être informés, à être entendus et à approuver ou à rejeter certaines mesures des règlements d'urbanisme lorsque celles-ci sont modifiées*»¹⁶². À la lecture de la *Loi*, ces citoyens sont en droit de se demander ce qui est advenu du principe et de leur droit d'être informés quand les règles devant consacrer ce droit sont elles-mêmes incompréhensibles.

158. *Supra* note 131.

159. L.Q. 1996, c. 77, art. 4. Cette modification est entrée en vigueur le 23 décembre 1996 avec prise d'effet rétroactivement au 1^{er} novembre 1996 : art. 81, 91.

160. L.Q. 1997, c. 93, art. 31. Cette modification est entrée en vigueur le 19 décembre 1997 avec prise d'effet rétroactivement au 18 septembre et au 1^{er} novembre 1996 : art. 186, 189, 207.

161. *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 1999, c. 90, art. 2, 52, en vigueur le 20 décembre 1999.

162. Discours du ministre des Affaires municipales lors du débat sur l'adoption du principe, *Journal des débats*, *supra* note 153 à la p. 1724.

2.2.3 Une source d'insécurité juridique

La complexité de la procédure d'approbation référendaire, particulièrement en ce qui concerne la multiplicité des formalités à remplir avant d'en arriver au scrutin référendaire proprement dit, est source d'insécurité juridique. En effet, une procédure complexe, aux multiples étapes, requérant la publication d'avis s'adressant à des groupes qui doivent être bien identifiés selon la portée de la modification envisagée, augmente d'autant les chances que certaines formalités ne soient pas accomplies correctement, le soient hors délai ou que des avis soient insuffisants eu égard aux prescriptions de la *Loi*¹⁶³. Plus les exigences procédurales sont complexes, plus grandes sont les probabilités de litiges judiciaires portant sur la régularité des procédures de modification au règlement de zonage.

L'argument fondé sur le non-respect des procédures de consultation ou d'approbation référendaire a souvent été invoqué en défense pour tenter de faire déclarer invalide, inapplicable ou non en vigueur une disposition d'un règlement de zonage. Il arrive en effet que ce soit la dernière ligne de défense à l'encontre d'un recours visant à faire sanctionner une violation du règlement¹⁶⁴. Par ailleurs, la jurisprudence récente révèle que la question de la conformité des procédures de modification de la réglementation de zonage aux exigences de la *L.A.U.* devient de plus en plus le champ de bataille privilégié où s'affrontent des entreprises commerciales dont l'objectif est d'éliminer ou de réduire la concurrence¹⁶⁵. Un exemple récent permettra de mieux mesurer les

163. P. Laurin, «Les règlements municipaux d'urbanisme : certains problèmes de procédure» dans Barreau du Québec, Formation permanente, *Développements récents en droit municipal* (1997), vol. 87, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997, 267 à la p. 317.

164. À titre d'exemple : *Enseignes A.L.M. Inc. c. Bécancour (Ville de)* (5 juin 1992), Québec 200-09-000781-911, J.E. 92-1126 (C.A.); *Desbiens c. St-Jean de Boischatel* (11 février 1992), Québec 200-09-000025-905, J.E. 92-400 (C.A.); *Boilard c. Sauvé* (6 avril 1998), Montréal 500-09-001628-940, J.E. 98-916 (C.A.); *Baie-Trinité c. Slavich* (28 mars 1996), Baie-Comeau 655-05-000-093-955, J.E. 96-972 (C.S.); *Gestion Mayer-Trempe Inc. c. St-Sauveur-des-Monts (Village de)* (23 mars 1999), Montréal 500-09-001251-925, J.E. 99-783 (C.A.).

165. Voir notamment : *Supermarché R. Bourbonnais inc. c. St-Hubert* (14 mai 1999), Longueuil 505-05-002728-969, J.E. 99-1447, juge Julien (C.S.); *9022-1607 Québec Inc. c. Teitelbaum*, [1998] R.J.Q. 1793 (C.S.), autorisation de pourvoi à la C.A. demandée; *Lafond c. St-Hyacinthe* (5 octobre 1988), St-Hyacinthe 750-05-000262-872, juge Biron (C.S.). Ces

conséquences concrètes de cette insécurité juridique pouvant résulter de la complexité du processus de modification au règlement de zonage.

En 1992, la Ville de Beauport modifie sa réglementation d'urbanisme afin d'autoriser un projet de construction de résidences unifamiliales en rangée, et ce, en plus d'adopter un règlement d'emprunt pour l'installation des services afférents à ce projet. À la fin de 1994, à la demande des promoteurs qui avaient conçu le projet de 1992, la Ville décide de modifier à nouveau le règlement de zonage puisqu'il appert que le concept de maisons en rangée de 1992 a perdu la faveur du public. En 1995, la Ville initie donc les procédures de modification afin de remplacer l'usage d'habitations unifamiliales en rangée par celui d'habitations unifamiliales jumelées. Le règlement de modification concerne deux zones distinctes : on crée une nouvelle zone à même une partie de celle qui avait été créée en 1992 et l'autre partie de l'ancienne zone de 1992 est intégrée à une autre zone déjà existante et ce, afin d'assurer que les quelques habitations en rangée construites entre 1992 et 1995 restent conformes à la réglementation.

Un promoteur immobilier rival dont le propre projet consiste en la construction de résidences unifamiliales jumelées s'attaque alors au règlement de modification de 1995 par un recours en injonction permanente dans lequel il allègue *inter alia*, que les procédures de modification au règlement de zonage qui visent à autoriser la construction de résidences unifamiliales jumelées sont irrégulières de telle sorte que le règlement de modification ne serait jamais entré en vigueur. Ce recours principal s'accompagne d'une requête en injonction interlocutoire demandant à ce que les effets du règlement de modification soient suspendus jusqu'à jugement final sur le recours principal.

Le 6 juillet 1995, la Cour supérieure fait droit à la requête pour injonction interlocutoire et ordonne à la Ville de ne procéder à aucune délivrance de permis de construction pour des habitations unifamiliales jumelées

intérêts commerciaux se sont également affrontés sur le terrain de la conformité : 2876574 *Canada Inc. c. Commission municipale du Québec*, *supra* note 84. Voir aussi : *Alimentation Gérard Villeneuve (1998) Inc. c. Loblaw Québec Ltée* (9 mars 2000), Longueuil 505-05-005627-994, juge Tellier (C.S.), autorisation de pourvoi à la C.A. acceptée.

dans la zone visée par la modification de 1995¹⁶⁶. La Cour accepte en entier les arguments des requérants qui portent notamment sur le non-respect par la Ville des exigences de la *L.A.U.* relatives aux procédures de modification. Selon ces arguments, acceptés intégralement par la Cour, puisque la modification au règlement de zonage visait deux zones, il aurait fallu que le règlement soit soumis à l'approbation des personnes habiles à voter de l'ensemble du territoire de la municipalité selon les termes de l'article 132 *L.A.U.* tel qu'il se lisait à l'époque¹⁶⁷. De plus, l'avis prévu à l'article 539 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁶⁸ annonçant la tenue de la procédure d'enregistrement des personnes habiles à voter était illégal parce que le greffier de la Ville se serait trompé dans son calcul du nombre de personnes habiles à voter à partir duquel doit être indiqué à l'avis le nombre de signatures requises pour qu'un scrutin référendaire soit tenu.

La Cour supérieure estime que le droit des requérants est clair et, qu'au surplus, le critère de l'évaluation comparative des inconvénients ainsi que celui du préjudice irréparable ont été établis en leur faveur :

Dans la mesure où le règlement de zonage n'a pas été modifié en suivant les règles impératives applicables, il s'agit donc d'une concurrence illégale. Ce préjudice semble irréparable. Rien dans la preuve ne démontre un préjudice particulier pour la Ville. Les infrastructures ont été construites en 1992 et ce, pour des habitations en rangée. En plaidant l'intérêt des deux promoteurs privés de la zone

166. *Giroux c. Beauport (Ville de)* (6 juillet 1995), Québec 200-05-001194-955, J.E. 95-1704, juge Barakett (C.S.) [ci-après *Giroux*].

167. En 1995, l'article 132 *L.A.U.* se lisait ainsi :
«**132.** Tout règlement qui concerne une zone ou un secteur doit être approuvé par les personnes habiles à voter de cette zone ou de ce secteur et, le cas échéant, de toute zone ou de tout secteur contigu compris dans le territoire de la municipalité dont un nombre suffisant de personnes habiles à voter ont fait connaître conformément aux articles 134 et 135 leur volonté de participer au référendum.
Dans les autres cas, le règlement doit être approuvé par les personnes habiles à voter de tout le territoire de la municipalité.

1979, c. 51, a. 132; 1987, c. 57, a. 674.»

168. *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q. c. E-2.2 [ci-après citée : *L.E.R.M.*].

886-H-II, la Ville de Beauport nous semble plaider pour autrui, et non pas pour l'intérêt public dans le cas en l'espèce.¹⁶⁹

La Ville ne porte pas en appel le jugement d'injonction interlocutoire, mais conteste au mérite l'action principale en injonction permanente.

Par jugement final du 20 octobre 1997, le juge Jules Allard de la Cour supérieure rejette l'action principale en injonction permanente mettant ainsi fin à l'injonction interlocutoire qui était en vigueur depuis le 6 juillet 1995¹⁷⁰.

Le juge Allard rejette les prétentions des demandeurs à l'égard des formalités afférentes au processus d'approbation référendaire. D'une part, il juge que le règlement modificateur de 1995, parce qu'il affectait deux zones, n'avait pas à être approuvé par les personnes habiles à voter de l'ensemble du territoire de la municipalité. C'est dans ce sens que doit être interprété l'article 132 *L.A.U.* alors applicable :

Le Tribunal conclut que lorsque l'article 132 emploie " une zone " à son premier paragraphe, dans le membre de phrase " Tout règlement qui concerne une zone ", réfère simplement à tout règlement qui concerne une zone particulière et non pas une seule zone, voulant signifier par là que l'approbation se fait par les électeurs concernés dans une zone lorsque la modification concerne cette zone. Le Tribunal considère en effet que le législateur, lorsqu'il a choisi de permettre au conseil municipal de faire un changement de zone à l'intérieur d'un règlement de zonage n'a pas voulu considérer qu'il s'agissait là d'un intérêt général devant être décidé par l'expression de l'opinion de tous les électeurs de la municipalité, mais uniquement par ceux de la zone concernée.

169. *Giroux, supra* note 167 à la p. 15.

170. *Langlois c. Beauport (Ville de)* (20 octobre 1997), Québec 200-05-001194-955, J.E. 97-2225, juge Allard (C.S.) [ci-après *Langlois*] (désistement d'appel le 5 mars 1998). Le changement dans le nom des parties s'explique du fait que l'un des demandeurs est décédé en cours d'instance et que l'instance a été reprise par les liquidateurs à sa succession. L'autre demandeur était une compagnie numérique.

C'est l'application du principe simple de faire décider par ceux qui ont un intérêt immédiat.

Ce principe n'est pas changé par le fait que le règlement affecte deux zones plutôt qu'une. Ce sont les gens de chacune des zones qui possèdent l'intérêt pour demander le référendum, même s'il s'agit de faire déterminer que dans chacune de ces zones sera permis le même type de bâtiment.¹⁷¹

D'autre part, le juge Allard rejette également l'argument des demandeurs quant à l'irrégularité de l'avis de la tenue de la procédure d'enregistrement de l'article 539 *L.E.R.M.* L'article 553 *L.E.R.M.*, qui lui permet d'utiliser les données contenues au rôle d'évaluation pour estimer le nombre de personnes habiles à voter, ne fait que créer une présomption qui permet au greffier d'initier le processus d'approbation lorsqu'il n'a pas en main la liste des personnes habiles à voter. De plus, l'article 546 *L.E.R.M.* prévoit qu'un citoyen qualifié comme personne habile à voter, mais qui n'a pas été comptabilisé selon la méthode de l'article 553 *L.E.R.M.*, ne perd pas pour autant son droit de participer à la procédure d'enregistrement. Enfin, toute erreur dans un tel cas n'est pas fatale; elle a été couverte par les articles 256.1 *L.A.U.* et 656 *L.E.R.M.* puisque, en l'espèce, une seule personne, feu le demandeur Giroux, avait signé le registre. Quant à l'autre demandeur, une compagnie numérique, elle n'avait aucun intérêt à se plaindre, n'étant pas une personne habile à voter d'aucune des deux zones visées par le règlement de 1995, ni d'aucune zone contiguë, ses terrains étant situés à 600 mètres de distance¹⁷².

Malgré ce jugement final du 20 octobre 1997, l'injonction interlocutoire délivrée le 6 juillet 1995¹⁷³ reste en vigueur par suite de l'appel formé par les demandeurs dans les dix jours de son prononcé conformément au premier alinéa de l'article 760 *C.p.c.* Dans leur inscription en appel, les appelants n'invoquent plus que leur premier motif relatif à l'interprétation de l'article 132 *L.A.U.*

171. *Ibid.* aux pp. 6-7.

172. *L.E.R.M.*, *supra* note 168; *L.A.U.*, *supra* note 1; *ibid.* aux pp. 7-12.

173. *Ibid.*

La Ville soumet alors à la Cour d'appel une requête pour qu'un juge de cette cour suspende provisoirement l'ordonnance d'injonction interlocutoire du 6 juillet 1995 pendant l'instance d'appel du jugement final du 20 octobre 1997 qui y a mis fin.

Cette requête soumise selon le deuxième alinéa de l'article 760 *C.p.c.* est accueillie le 15 janvier 1998 par jugement de madame la juge Thérèse Rousseau-Houle¹⁷⁴. Appliquant les critères pertinents à une telle demande, madame la juge Rousseau-Houle souligne d'abord que le jugement sur l'injonction permanente a étudié de façon élaborée l'interprétation à donner à l'article 132 *L.A.U.* alors applicable et que les appelants n'ont pas fait une démonstration *prima facie* d'une faiblesse importante dans le jugement du 20 octobre 1997 porté en appel¹⁷⁵.

C'est à l'égard des critères de l'évaluation comparative des inconvénients et de l'intérêt public que le jugement de madame la juge Rousseau-Houle est le plus significatif pour notre propos :

La balance des inconvénients favorise également la suspension de l'injonction interlocutoire. La Ville de Beauport qui n'est aucunement en compétition avec les appelants est empêchée de mettre en vigueur un règlement adopté par son conseil dûment élu. Elle subit des pertes fiscales qui sont supportées par tous les citoyens et auxquelles un jugement final en saurait remédier. La situation pourrait être différente pour les appelants qui pourraient être compensés bien que l'on doit constater qu'ils n'ont aucunement établi le fondement juridique leur permettant d'être indemnisés par suite d'une modification à un règlement de zonage qui aurait pour effet d'augmenter la compétition entre les constructeurs d'habitations unifamiliales jumelées. Il me paraît clair que la primauté de l'intérêt public sur l'intérêt privé milite ici en faveur de la Ville de Beauport.

La suspension provisoire de l'injonction interlocutoire n'aura pas pour effet, de plus, de changer le statu quo *pour les appelants puisqu'ils ne*

174. *Langlois c. Beauport (Ville de)* (14 janvier 1998), Québec 200-09-001721-973, J.E. 98-328 (C.A.).

175. *Ibid.* aux pp. 5-6.

*sont nullement empêchés de continuer de vendre des habitations
unifamiliales jumelées.*¹⁷⁶ [Nos italiques.]

On est loin ici du «*droit des citoyens et des citoyennes à être informés, à être entendus et à approuver ou à rejeter certaines mesures des règlements d'urbanisme lorsque celles-ci sont modifiées*» sur lequel est censée être basée la procédure d'approbation référendaire¹⁷⁷. Les formalités prévues à la *L.A.U.* sont utilisées dans le seul but de nuire à des compétiteurs éventuels et la complexité du régime procédural ainsi institué devient un argument pour réussir à paralyser la politique municipale d'aménagement.

Dans cette affaire, en effet, entre le 6 juillet 1995 et le 14 janvier 1998, soit pendant plus de deux ans et demi, la Ville a été empêchée de délivrer des permis pour des habitations unifamiliales jumelées dans les zones visées par le règlement de modification. Elle ne pouvait non plus, pendant cette même période, délivrer de permis pour des résidences unifamiliales en rangée à l'égard des mêmes terrains puisque, si l'entrée en vigueur du règlement modificateur était confirmée en appel selon que l'avait décidé le jugement du 20 octobre 1997¹⁷⁸, ces résidences seraient alors toutes dérogatoires. Enfin, pendant cette période de deux ans et demi, la Ville et ses citoyens devaient continuer à assumer le coût des infrastructures installées en 1992. L'objectif poursuivi apparaît encore plus clairement si l'on considère que le jugement du 15 janvier 1998 suspendant provisoirement l'injonction interlocutoire du 6 juillet 1995 a été suivi d'un désistement de l'appel principal dès le 5 mars 1998.

Ce litige ainsi que d'autres affaires récentes¹⁷⁹ posent la question de savoir à qui profite la complexité croissante des procédures d'approbation référendaire prévues à la *L.A.U.* À partir du moment où ces procédures sont non seulement détournées de leur fin première, mais qu'en plus elles deviennent un prétexte pour des guerres judiciaires destinées uniquement à nuire à des compétiteurs commerciaux, il y a lieu de se demander si le maintien de procédures aussi lourdes et complexes demeure opportun.

176. *Ibid.* aux pp. 7-8.

177. *Supra* note 162.

178. *Supra* note 170.

179. *Supra* note 165.

Enfin, l'utilité même de maintenir en place le régime d'approbation référendaire comme mode de consultation publique sur les modifications réglementaires en matière de règlements d'urbanisme peut être remise en question. Un sondage effectué par la Corporation des officiers municipaux auprès de 70 municipalités urbaines révélait que sur 822 règlements de modification adoptés en 1993, à une époque où la procédure d'approbation référendaire était encore moins complexe et plus généreuse que celle en vigueur aujourd'hui, 19 seulement, soit à peine plus de 2%, avaient été bloqués à l'étape de la procédure d'enregistrement¹⁸⁰.

Les motifs qui précèdent militent, quant à nous, en faveur de l'abolition du présent régime d'approbation référendaire. La procédure actuelle, telle qu'elle existe depuis les modifications du 1^{er} novembre 1996¹⁸¹, poursuit les objectifs contradictoires de conserver aux citoyens le droit de refuser une modification au règlement de zonage tout en essayant de préserver l'efficacité administrative de la municipalité. Cette procédure est trop complexe et son expression législative défie toute compréhension. Il en résulte une insécurité juridique telle qu'elle permet que cette procédure soit détournée de sa fin première qui devrait être de favoriser la participation des citoyens à la prise de décision publique sur les questions d'aménagement qui les concernent immédiatement. Enfin, surtout depuis 1996, le droit qu'ont les citoyens de refuser une modification au règlement de zonage est devenu plus théorique que réel à cause de l'élargissement des exceptions au principe de l'approbation référendaire et de l'ajout d'une nouvelle étape au processus d'approbation. Cette étape oblige les citoyens à une grande vigilance puisqu'ils ne disposent que d'un court délai de huit jours pour se mobiliser en nombre suffisant pour demander qu'une disposition contenue dans le second projet de règlement de modification soit soumise à la procédure d'enregistrement.

180. Discours du ministre des Affaires municipales lors du débat sur l'adoption du principe des modifications de 1995, *supra* note 154 à la p. 1726.

181. *Supra* note 131.

2.3 Une proposition de réforme

S'il est facile de critiquer le régime actuel, il est plus difficile de proposer une solution de rechange. L'évaluation que nous en avons faite ne se justifie que si elle conduit à des recommandations elles-mêmes sujettes à discussion et critique. C'est à la formulation d'une telle proposition que nous allons consacrer nos derniers développements. Nous entendons procéder en deux temps. Nous allons d'abord énoncer les principes sur lesquels doit, selon nous, reposer une éventuelle réforme. Par la suite nous allons formuler plus précisément les grandes étapes du mécanisme proposé. Tel qu'indiqué plus haut, notre proposition est formulée dans le but, si possible, de contribuer aux discussions qui ne manqueront pas d'entourer l'ouverture, à l'occasion des 20 ans de la *L.A.U.*, du chantier sur la démocratie locale¹⁸².

2.3.1 Les principes à la base du processus proposé

La proposition que nous entendons formuler porte sur le processus de consultation des citoyens devant s'appliquer lors d'une modification à la réglementation d'urbanisme en général et au règlement de zonage en particulier. Le choix d'un tel procédé devrait, dans toute la mesure du possible, tenter de concilier «*les moyens de faciliter la participation des citoyens*» avec le besoin «*de simplifier les procédures de manière à assurer la transparence des décisions et la simplicité administrative en urbanisme et aménagement*»¹⁸³.

Notre proposition s'articule autour d'un certain nombre de principes de base qui servent en quelque sorte de points d'ancrage pour la procédure de modification que nous allons ensuite élaborer.

On aura deviné que le premier principe est celui de la mise à l'écart du processus actuel d'approbation référendaire et ce, pour les motifs qui ont été élaborés plus haut et sur lesquels nous n'entendons pas revenir.

182. *Supra* note 126.

183. *Ibid.* et la citation correspondante.

Notre deuxième prémisse est que la question de l'opportunité d'une modification au règlement de zonage doit être laissée de façon exclusive entre les mains des élus municipaux qui sont politiquement responsables devant l'électorat local. C'est pour ce motif que nous ne pouvons recommander l'adoption d'une procédure qui accorderait aux citoyens un droit de recours devant un organisme administratif telle la Commission municipale du Québec, pour qu'elle se prononce en dernier recours sur l'opportunité d'un règlement de modification adopté par le conseil municipal. On remarquera que, sur cette question, nous nous écartons ici de la proposition contraire que nous avons déjà avancée en 1979¹⁸⁴.

Ce changement de position s'explique notamment par le fait que notre proposition de l'époque a été formulée avant l'arrivée de la *L.A.U.* Or, un des quatre principes sur lesquels s'est appuyée la *L.A.U.* énonce que l'aménagement du territoire est un acte politique et, qu'à ce titre, les décisions doivent être prises par les élus¹⁸⁵. La possibilité qu'une décision du conseil municipal qui propose une modification au règlement de zonage soit renversée ou modifiée par un organisme composé de non-élus est incompatible avec ce principe fondamental et doit être écartée. Au surplus, l'existence d'un tel recours serait à notre avis de nature à allonger encore davantage les délais du processus de modification.

Troisièmement, la disparition des procédures d'approbation référendaire et du droit des personnes habiles à voter de refuser une modification au

184. Giroux, *supra* note 127 aux pp. 360-368.

185. «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme s'appuie sur quatre principes : l'aménagement est un acte politique; les décisions doivent être prises par les élus; chaque niveau de gouvernement possède des responsabilités qui lui sont propres; les gouvernements échangent leurs points de vue et procèdent à des arbitrages lorsque leurs positions respectives ne concordent pas; les citoyens participent à l'aménagement de leur territoire.» P. Kenniff, «Les récentes réformes législatives en droit municipal québécois : Bilan et perspectives d'avenir» (1981) 12 R.D.U.S. 3 à la p. 22. Après 20 ans, ce principe est encore jugé «fondamental» : M.-O. Trépanier, «Le nouvel urbanisme doit mieux intégrer les gens, les activités et les équipements», *Municipalité, Vingt ans de concertation, La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra* note 126 à la p. 13.

règlement de zonage doit être compensée par une procédure de consultation préalable plus efficace et plus sensible aux préoccupations des citoyens.

Si on fait exception des régimes provinciaux qui accordent un droit d'appel devant un organisme administratif d'une décision d'un conseil municipal en matière de modification au zonage¹⁸⁶, l'utilisation d'une procédure de consultation publique préalable comme mode de participation du public à la procédure de modification réglementaire aurait pour effet d'aligner les procédures québécoises sur le modèle généralement en vigueur en Amérique du Nord¹⁸⁷. Toutefois, la procédure de consultation préalable actuellement prévue à la *L.A.U.* devrait à notre avis être considérablement remaniée car, dans sa forme actuelle, elle ne rencontre pas les conditions minimales suffisantes pour lui assurer une crédibilité justifiant l'abandon de l'approbation référendaire.

Une procédure de consultation préalable comme seul mode de participation publique au processus de modification d'un règlement d'urbanisme ne sera d'abord crédible que si elle permet de s'adresser directement au décideur municipal. Avant le 1^{er} novembre 1996, la *L.A.U.* exigeait que la consultation préalable à l'adoption du règlement se fasse dans le cadre d'une assemblée publique du conseil présidée par le maire. À cette assemblée, il appartenait au maire d'expliquer le projet de règlement ainsi que les conséquences de son adoption et d'entendre les personnes et organismes désirant s'exprimer¹⁸⁸.

Si la jurisprudence a estimé que l'absence totale de la procédure de consultation préalable entraîne la nullité du règlement de modification¹⁸⁹, elle s'est montrée singulièrement laxiste en ce qui concerne la tenue de l'assemblée

186. C'est notamment le cas au Manitoba : *Planning Act*, R.S.M. 1987, c. P 80, art. 43-45; en Ontario : *Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P-13 et amendements, art. 34(19)-34(34); et en Nouvelle-Écosse, *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18, art. 247-252.

187. Pour les procédures dans les provinces anglo-canadiennes, voir : I. M. Rogers, *supra* note 138 au par. 5.73. Pour les procédures aux États-Unis : K. H. Young, *Anderson's American Law of Zoning*, vol. 1, 4^e éd., Deerfield, Clark Boardman Callaghan, 1996 aux par. 4.11-4.17, 4.31.

188. L.Q. 1979, c. 51, art. 125 et 129.

189. *André Lacoste Construction Inc. c. Granby (Ville de)*, [1991] R.L. 78 aux pp. 86-87 (C.A.). Voir aussi : *Gravières G.N.V.R. Inc. c. Tring-Jonction* (2 octobre 1989), Beauce 350-05-000154-896, juge Delisle aux pp. 3 à 6 (C.S.).

de consultation elle-même, telle qu'elle était requise avant 1996. Dans *Enseignes A.L.M. Inc. c. Bécancour*¹⁹⁰, l'appelante poursuivie pour un affichage illégal souleva la nullité du règlement au motif qu'il n'avait pas fait l'objet d'une consultation publique préalable conforme aux exigences des articles 124 et 125 *L.A.U.* alors applicables. La Cour d'appel confirma le jugement de première instance qui avait rejeté cet argument :

Même si l'assemblée publique en question n'a pas eu lieu précisément comme le prescrivent les articles 124 et 125, il y a eu quand même une assemblée publique à laquelle le maire était absent, présidant une autre séance dans une salle attenante, mais où il était représenté par son consultant en urbanisme. Deux personnes seulement se sont présentées à cette réunion et ils [sic] ont reçu les informations qu'ils recherchaient. L'appelante a négligé de se présenter à cette réunion;

Les articles en question ne sont pas passibles de nullité absolue en cas d'inobservance d'une simple formalité.¹⁹¹

Ce jugement est d'autant plus surprenant que la décision de première instance révèle que :

L'assemblée publique de consultation devait avoir lieu le 25 juin 1990, à compter de 19 :00 heures, ni le maire ni les membres du conseil n'étaient présents. Ils avaient délégué Gaétan Lafrance, employé d'une firme qui avait un contrat de service avec la requérante pour remplir les fonctions d'urbaniste-consultante.¹⁹²

Peut-être que le fait que les appelants n'aient pas été présents à cette rencontre a-t-il été déterminant aux yeux de la Cour d'appel pour qu'elle invoque l'article 11 *L.C.V.* au soutien de la validité du règlement. Mais on peut se demander quel message elle a ainsi envoyé au sujet de la procédure de consultation. En 1996, en effet, le législateur modifie la *L.A.U.* Dorénavant, il

190. *Enseignes A.L.M. Inc. c. Bécancour (Ville de)* (5 juin 1992), Québec 200-09-000781-911, J.E. 92-1126 (C.A.) confirmant *Bécancour (Ville de) c. Enseignes A.L.M. Inc.* (15 octobre 1991), Trois-Rivières 400-05-000819-905, juge Boisvert (C.S.).

191. *Ibid.* à la p. 3 du jugement de la Cour d'appel.

192. *Ibid.* à la p. 3 du jugement de la Cour supérieure.

n'est plus nécessaire que l'assemblée soit tenue par le conseil, elle peut être tenue par le maire ou un autre membre du conseil que le maire désigne. En commission parlementaire, le ministre des Affaires municipales a présenté ce changement comme un «*assouplissement*» sans que personne ne manifeste aucune opposition ni aucune réserve¹⁹³.

À notre avis, le législateur a fait fausse route ici. Ce n'est pas un simple assouplissement que de dispenser le décideur, un organe collégial, d'entendre les citoyens que l'on prétend consulter. Il s'agit ici de l'essence même de la procédure de consultation. Si, comme nous le préconisons, l'approbation référendaire disparaît au profit de la consultation préalable, il est alors primordial que cette dernière se fasse dans le cadre d'une assemblée publique du conseil réuni justement pour entendre ceux à qui la loi entend fournir une occasion d'influencer la prise de décision en matière d'aménagement. Il y va de la crédibilité du régime.

Le seul assouplissement acceptable serait de permettre au maire ou à celui qui doit présider l'assemblée en l'absence du maire, de se faire aider par un professionnel du service d'urbanisme de la municipalité ou un consultant externe pour fournir les explications techniques sur les amendements proposés.

La procédure actuelle est également défailante au plan de sa crédibilité en permettant que l'assemblée de consultation se tienne le même soir où se tient la séance au cours de laquelle le conseil adopte la modification proposée. Tel qu'on l'a déjà vu en première partie, la lecture de la jurisprudence de la Commission municipale du Québec en matière de conformité locale révèle souvent chez les citoyens l'existence d'une frustration envers la procédure de consultation¹⁹⁴. Il importe de trouver des moyens de réduire cette frustration. On notera tout d'abord que la procédure de consultation préalable par assemblée publique n'existe ici que depuis 1980 alors qu'elle se pratique depuis au-delà de 50 ans au Canada et aux États-Unis. Nous sommes d'avis qu'un effort d'éducation s'impose au Québec sur ce mode de consultation. Les québécois ont beaucoup de difficultés à comprendre la nature de la fonction consultative et le

193. Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Commissions parlementaires, (7 juin 1996) à la p. 13, Commission permanente de l'aménagement et des équipements.

194. Voir les décisions citées, *supra* aux notes 117, 119.

caractère politique de la décision du conseil de modifier le zonage. Ils ont en particulier peine à admettre que l'essence même de la fonction consultative implique la liberté du décideur de suivre, de ne pas suivre ou de suivre en partie seulement les opinions exprimées lors de la consultation¹⁹⁵.

Cela dit, il nous semble essentiel de ne pas aggraver ce sentiment de frustration en permettant au décideur d'entendre les participants à la procédure de consultation publique et d'adopter ensuite, le même jour et souvent le même soir, le règlement tel qu'il avait été proposé. Les participants au processus de consultation, particulièrement ceux qui ont manifesté leur opposition au projet de modification mis de l'avant par les élus locaux, sont alors amenés tout naturellement à penser que le décideur s'est fermé à l'avance à toute opposition, objection ou même suggestion de modification provenant du public consulté. La consultation apparaît alors comme n'étant qu'une simple formalité à laquelle le conseil devait s'astreindre avant d'adopter le projet de modification tel qu'il était avant la tenue de l'assemblée.

Pour ce motif, il faut, quant à nous, aménager la procédure de consultation d'une façon telle que le décideur, le conseil municipal, qui doit toujours garder son entière liberté de trancher la question, soit tenu formellement de répondre aux oppositions, objections ou suggestions formulées par les citoyens et d'indiquer pourquoi il a décidé de ne pas en tenir compte ou encore de montrer comment, au contraire, elles ont influencé sa décision.

Pour ce faire, notre proposition repose sur l'idée qu'il doit y avoir deux assemblées de consultation. La première de ces assemblées porte sur le règlement de modification adopté en projet par le conseil et offre aux citoyens l'occasion de s'exprimer sur ce projet après qu'il ait été expliqué. La seconde assemblée publique ne peut se tenir que 15 jours après la première et seulement après une séance du conseil municipal au cours de laquelle ce dernier adopte un nouveau projet de règlement de modification. Ce nouveau projet peut être le projet originellement soumis ou un projet modifié pour tenir compte des

195. P. Garant, *Droit administratif*, 4^e ed., vol. 1, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996 aux pp. 562-565; *Place Brulart Inc. c. Ministre des Affaires culturelles*, [1975] R.P. 353 aux pp. 356-357 (C.S.).

observations faites lors de la première assemblée. Toutefois, ce qui nous semble primordial, c'est qu'au cours de la seconde assemblée publique de consultation le maire ou son remplaçant doit expliquer les motifs qui ont amené le conseil à rejeter totalement ou partiellement les opinions exprimées par les citoyens lors de la première assemblée. Après ces explications, le conseil est encore tenu, au cours de cette seconde assemblée, d'entendre à nouveau tous ceux ou celles qui désirent s'exprimer et ce, même s'ils n'étaient pas présents lors de la première assemblée. Enfin, la *Loi* devrait prévoir la possibilité d'ajourner l'assemblée de consultation autant de fois que nécessaire pour permettre à tous et à toutes d'exprimer librement leurs points de vue.

Par la suite, à une séance subséquente tenue un jour ultérieur, le conseil municipal adopte le règlement de modification.

Les tribunaux canadiens et québécois ont veillé à maintenir un équilibre entre les intérêts des citoyens qui participent à une procédure de consultation préalable comme celle que nous préconisons et la marge de manœuvre de l'autorité publique. Ils ont notamment exigé que les modifications apportées au règlement comportent une certaine relation avec la consultation publique¹⁹⁶. Il suffit cependant que la question ait été débattue lors de la consultation publique même si la solution retenue n'est pas celle qui avait été proposée à l'origine dans le projet de règlement¹⁹⁷.

On objectera certainement que cette procédure de consultation préalable est trop longue. La réponse à cette objection est qu'elle est encore moins longue que l'actuelle procédure d'approbation référendaire, lorsque celle-ci est menée à terme. De plus, les délais d'entrée en vigueur seraient raccourcis si, tel que recommandé en première partie du présent exposé, la vérification de la conformité locale entre le règlement de modification au règlement de zonage et le plan d'urbanisme n'était plus possible. Après l'adoption du règlement de modification par le conseil au terme de la consultation publique, seule la

196. *Bellington c. Aylmer (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 1283 aux pp. 1294-1297 (C.S.) (désistements d'appel les 25 juin 1992 et 19 avril 1993).

197. *Association des contribuables de Frelighsburg c. Brôme-Missisquoi (M.R.C. de)*, [1992] R.J.Q. 1613 aux pp. 1630-1634 (C.S.). Voir aussi : Garant, *supra* note 195 à la p. 564 et les arrêts qu'il cite à la note 51.

vérification de la conformité régionale pourrait retarder l'entrée en vigueur du règlement.

Par ailleurs, les délais inhérents à cette procédure de consultation préalable seraient, quant à nous, mieux mis à profit que ceux qui se rattachent à la procédure d'approbation référendaire. Cette dernière n'intervient qu'une fois la décision prise et elle ne peut conduire qu'à l'acceptation globale ou au rejet total du règlement de modification :

Ce veto ou cette censure de l'Administration favorise certes la participation des administrés, mais son caractère passif en limite considérablement l'utilité; l'administré n'apporte rien de constructif en soi. Aussi l'usage trop fréquent de ces techniques n'est pas toujours un facteur de progrès ou d'efficacité; c'est pourquoi, par exemple, pour les emprunts nécessaires à l'exécution de travaux généraux, l'abolition en a été recommandée.¹⁹⁸

Comme l'écrivait il y a plus de vingt ans M^e Patrick Kenniff, qui parlait alors de l'enquête publique, une procédure de même nature que la procédure élargie de consultation que nous proposons, il s'agit ici d'une formule «*plus satisfaisante de consultation car, d'une part, elle précède la décision et, ensuite, elle permet aux participants d'exprimer des opinions circonstanciées qui ne coïncident nécessairement, ni avec l'acceptation ni avec le rejet total du projet proposé*»¹⁹⁹. Si les citoyens l'utilisent à son plein potentiel, elle va également permettre d'éclairer davantage le conseil municipal sur les impacts réels de la décision qu'il s'apprête à prendre, sur ses avantages et ses inconvénients et sur les moyens de la bonifier. Nous soumettons également qu'en forçant les élus à répondre formellement aux objections, arguments et suggestions des participants à la procédure, elle va réintroduire la véritable dimension politique en aménagement du territoire tel que le voulait le législateur en adoptant la *L.A.U.* La procédure de consultation en place depuis 1996 a pour effet de déresponsabiliser les élus qui ont alors tendance à s'en remettre à des

198. Garant, *ibid.* à la p. 549. Voir aussi : P. Kenniff, «Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois – II (suite)» (1976) 17 C. de D. 437 à la p. 459.

199. Kenniff, *ibid.*

professionnels non responsables devant les citoyens pour expliquer les amendements proposés.

Enfin, rien n'empêche que la procédure de consultation la plus longue, c'est-à-dire celle requérant la tenue de deux assemblées de consultation, soit réservée à ces seules modifications au règlement de zonage portant sur des éléments fondamentaux tels les usages. C'est d'ailleurs ce que prévoit aujourd'hui le troisième alinéa de l'article 123 *L.A.U.* à l'égard des procédures d'approbation référendaire.

2.3.2 Les grandes étapes de la procédure

Voici, en quelques propositions, les grandes étapes de la procédure de consultation préalable que nous proposons pour remplacer les procédures de participation publique, y inclus l'approbation référendaire, actuellement en vigueur lors d'une modification au règlement de zonage.

1. Le conseil municipal adopte un projet de règlement de modification et fixe la date de la première assemblée publique de consultation.
2. Un avis public de la date, du lieu et de l'heure de la tenue de la première assemblée de consultation doit être donné au moins 10 jours avant la date de cette assemblée. Cet avis indique sommairement, mais de façon claire l'objet de chaque disposition du projet de règlement.
3. La consultation est faite au moyen d'une assemblée publique du conseil municipal présidée par le maire.
4. Au cours de cette assemblée publique du conseil, le projet de règlement est expliqué et le conseil entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.
5. Après la tenue de la première assemblée de consultation, le conseil peut, par résolution, abandonner son projet de règlement ou adopter un second projet de règlement qui contient des dispositions portant sur des sujets discutés lors de la première assemblée de consultation.

6. Si le conseil adopte un second projet de règlement, une seconde assemblée de consultation doit être tenue. Il doit s'écouler un délai d'au moins 15 jours entre la date de la première assemblée publique de consultation et celle de la seconde.
7. Un avis public d'au moins sept jours doit être donné de la date du lieu et de l'heure de la tenue de la seconde assemblée de consultation. Cet avis indique de façon sommaire, l'objet de la seconde assemblée.
8. La seconde consultation se fait également par le moyen d'une assemblée publique du conseil présidée par le maire.
9. Au cours de cette seconde assemblée publique, le maire explique pourquoi le conseil a rejeté les principales objections des opposants, telles que formulées lors de la première assemblée, pourquoi il n'a pas retenu certaines des principales recommandations et, le cas échéant, comment le second projet de règlement reflète les interventions des participants à la première assemblée de consultation.

De plus, le conseil entend à nouveau toutes les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.
10. Le conseil peut ensuite adopter le règlement de modification à une séance subséquente, tenue un jour ultérieur.
11. Le règlement de modification n'entre en vigueur que sur délivrance du certificat de conformité par le secrétaire-trésorier de la M.R.C.

Conclusion

Après 20 ans, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a besoin d'une importante révision. Trop technique, trop complexe, elle s'est perdue dans les méandres d'une plomberie indigeste et rébarbative qui a fait perdre de vue l'objectif primordial de décentralisation qui l'avait fait naître.

Nous suggérons de l'alléger sur deux plans. En éliminant la vérification de la conformité locale, on ferait disparaître une partie non négligeable de cette plomberie qui n'existait pas dans la *Loi* à l'origine et qui, à l'usage, se révèle inutile et improductive, qui représente une source de frustration en plus d'augmenter les délais d'entrée en vigueur de la réglementation. Quant à nous, l'exigence de la double conformité est redondante et constitue un gaspillage d'énergie.

Pour des motifs quelque peu différents, nous recommandons de faire disparaître la procédure d'approbation référendaire telle qu'on la connaît aujourd'hui. Depuis les modifications de 1996, ce régime est affecté d'une grave contradiction qui n'est pas sans une certaine hypocrisie. Tout en prétendant maintenir le droit des citoyens de refuser les propositions de modification soumises par les élus, la *Loi* multiplie les exceptions, raccourcit les délais et rend de plus en plus difficile l'exercice effectif de ce droit par les citoyens.

Après 70 ans d'approbation référendaire, il est temps d'en finir une fois pour toute avec une procédure qui a été détournée de sa finalité démocratique première et qui n'est plus qu'une source de conflits et d'incertitude juridique. Plutôt que de continuer à ajouter encore à une mécanique déjà par trop complexe, ne vaudrait-il pas mieux rechercher un mode de consultation qui soit crédible pour les citoyens tout en respectant le principe de la responsabilité politique des élus?

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LE RÈGLEMENT DE LOTISSEMENT SELON LA LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Auteur(s) : André LANGLOIS

Revue : *RDUS*, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 141-198

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12336>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12336>

Page vide laissée intentionnellement.

LE RÈGLEMENT DE LOTISSEMENT SELON LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

par André LANGLOIS**

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 143 |
| 1. Le règlement de lotissement avant la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> | 143 |
| 2. Régionalisation du contrôle du lotissement sous la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> | 148 |
| A- Contrôle intérimaire | 149 |
| B- Respect des normes prévues au schéma d'aménagement | 156 |
| 3. Pouvoirs locaux concernant le lotissement | 163 |
| A- Règlement de lotissement | 164 |
| i) Normes de superficie et de dimensions de lots ... | 165 |
| ii) Restrictions au lotissement dans certains secteurs | 170 |
| iii) Règles relatives aux rues | 176 |
| iv) Autres conditions de lotissement | 179 |
| B- Règlement sous l'article 116 | 182 |
| C- L'avis de motion pour le règlement de lotissement | 186 |
| D- La cession pour fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels | 188 |
| E- Traitement des droits acquis | 195 |
| CONCLUSION | 196 |

*. Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**, Avocat à la Direction des affaires juridiques, ministère des Affaires municipales et de la métropole.

INTRODUCTION

Au moment du vingtième anniversaire d'une loi importante comme celle qui régit le domaine de l'aménagement et l'urbanisme au Québec, il convient de faire un bilan des effets de cette loi pour toutes les facettes qu'elle embrasse. Le domaine du lotissement constitue l'une de ces facettes et la présente analyse s'efforce de montrer l'évolution effectuée dans ce domaine depuis vingt ans.

Avant, toutefois, d'analyser la loi et l'interprétation qui en a été donnée tant par la jurisprudence et la doctrine, nous avons cru bon de faire un bref survol de la situation antérieure à 1979 de façon à déterminer le contexte dans lequel la rédaction de la nouvelle loi s'est faite quant à la matière qui nous intéresse. Par la suite, nous consacrerons une partie à l'une des grandes nouveautés, constituant en même temps une grande amélioration, contenue à la loi de 1979, à savoir le caractère régional établi en ce qui concerne la façon de déterminer les nouvelles normes d'urbanisme. Enfin, et cela représentera la grande majorité de nos propos, nous analyserons les dispositions de la loi actuelle touchant le règlement de lotissement de même que des sujets connexes pour voir l'évolution que les vingt dernières années de pratique ont pu entraîné dans le domaine du lotissement au Québec.

1. Le règlement de lotissement avant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Avant le 12 décembre 1979, les pouvoirs municipaux concernant la réglementation du lotissement étaient limités à des domaines assez restreints.

En 1903, les cités et les villes ont reçu le pouvoir de réglementer la subdivision en rue des lots à bâtir et de prohiber les subdivisions à cet égard qui ne se conformeraient pas au plan général de la municipalité¹. En 1924, la *Loi des rues publiques* a été modifiée² pour exiger que les rues incluses dans une subdivision de lots à bâtir devaient avoir soixante-six pieds anglais de largeur; par la même occasion, on prévoyait que le conseil d'une municipalité approuvait

1. *Loi des cités et villes*, S.Q. 1903, c. 38, art. 386 (8).

2. S.Q. 1924, c. 60, art. 1. Cette loi a été abrogée en 1996 (L.Q. 1996, c. 2, art. 890).

la localisation des rues et vérifiait si leur largeur était conforme à la nouvelle norme fixée par cette loi. En 1934, obligation a été faite, par la *Loi du cadastre*³, au ministre des Terres et Forêts de ne considérer une subdivision comprenant des rues ou ruelles que si le conseil de la municipalité avait approuvé cette subdivision en ce qui concerne les rues ou ruelles qu'elle comportait.

Ce n'est qu'en 1930 qu'on retrouve pour la première fois, dans une des deux grandes lois municipales, le pouvoir de prescrire la superficie des lots à l'intérieur du pouvoir de zoner et cela, uniquement pour «toute corporation municipale dont le territoire est adjacent à une cité dont la population est de vingt mille âmes ou plus»⁴. Était-ce une première manifestation du législateur pour enrayer l'étalement urbain? Quoi qu'il en soit, ce pouvoir a été étendu en 1940 à «toute corporation de village de même que toute corporation rurale dont le territoire est adjacent à un parc national, à une cité ou à une ville»⁵. Enfin, ce n'est qu'en 1941 qu'une telle disposition a été incorporée à la *Loi des cités et villes*⁶.

Pendant plus de la moitié du XX^e siècle, le pouvoir des municipalités en matière de lotissement s'est borné à contrôler le tracé et la largeur des rues et ruelles comprises dans les subdivisions, de même que la superficie des lots.

Comme le démontre le jugement rendu en 1959 dans l'affaire *Du Lac Development inc. c. Boucherville (Ville de)*, il s'agissait alors de pouvoirs fort limités «de rejeter ou refuser le plan (de subdivision) soumis si les rues tracées par le propriétaire n'ont pas la largeur requise par la loi ou si les lots n'ont pas la superficie et les mesures ordonnées par les règlements municipaux en vigueur»⁷. Le conseil ne pouvait prendre en considération des éléments comme le coût des services d'aqueduc ou d'égout à implanter ou le fait que la municipalité devrait prendre à sa charge l'entretien de nouveaux chemins publics pour refuser un plan de subdivision. C'était clair, à la suite de ce

3. S.Q. 1934, c. 70, art. 17a.

4. S.Q. 1930, c. 103, art. 14, modifiant l'article 392 a du *Code municipal*.

5. S.Q. 1940, c. 72, art. 1.

6. S.Q. 1941, c. 41, art. 8.

7. [1959] R.L. 484 à la p. 490 (C.S.).

jugement, que seraient illégales des conditions «comme l'obligation pour le promoteur de contribuer au coût des services ou de payer toutes les taxes municipales dues sur l'immeuble.»⁸

En 1957, les cités et les villes se sont vues accorder le pouvoir de décréter qu'aucun permis de construction ne sera dorénavant accordé à moins que le terrain ne forme un lot distinct et que les services publics d'aqueduc et d'égouts ne soient établis sur la rue concernée⁹. Six ans plus tard seulement, les municipalités régies par le *Code municipal* ont pu bénéficier d'un tel pouvoir¹⁰.

En 1960 pour les cités et les villes¹¹ et en 1963 pour les municipalités régies par le *Code municipal*¹², de nouveaux outils ont été octroyés aux municipalités pour contrôler certaines modalités du lotissement. À ces deux moments, fut introduit le pouvoir d'adopter un plan directeur du territoire de la municipalité permettant de mieux encadrer la subdivision des lots. Ainsi, les municipalités qui mettaient en place un tel plan directeur pouvaient fixer l'emplacement des rues, ruelles et places publiques sur les lots à subdiviser et prohiber les subdivisions de lots à bâtir et l'emplacement de rues, ruelles et places publiques non conformes au plan directeur. De plus, les municipalités se sont vues donner le pouvoir de :

[...] prescrire, selon la topographie des lieux et l'usage auquel elles sont destinées, la manière dont les rues et ruelles, autant publiques que privées, doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur si elles doivent excéder soixante-six pieds anglais, soit la largeur minimum prévue par la *Loi des rues publiques*¹³;

[...] obliger le propriétaire à soumettre au préalable au conseil de la corporation municipale ou à un officier désigné à cette fin par le

-
8. P. Kenniff, «Approche réglementaire de l'aménagement urbain» (1977), 18 C. de D. 797 à la page 809.
 9. S.Q. 1956-57, c. 36, art. 8, ajoutant un nouveau paragraphe 1a à l'article 426 de la *Loi des cités et villes*.
 10. *Code municipal*, S.Q. 1963, c. 65, art. 5, introduisant le nouvel article 392c.
 11. *Loi des cités et villes*, S.Q. 1959-60, c. 76, art. 26, concernant l'article 429, paragraphe 8°.
 12. *Supra* note 10, art. 5, édictant notamment l'article 392f.
 13. Voir *supra* note 2.

conseil tout plan de subdivision [...] et à obtenir du conseil ou de l'officier un permis de lotissement¹⁴;

[...] exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan de subdivision [...], la cession d'une superficie n'excédant pas 5 pour cent du terrain compris dans le plan ou d'une somme n'excédant pas 5 pour cent de la valeur au rôle d'évaluation de ce terrain pour l'établissement de parcs et de terrains de jeux¹⁵.

Ces pouvoirs ont fait l'objet de bonifications au fil des ans. Ainsi, en 1968, et curieusement seulement pour les cités et les villes, on a prévu le pouvoir d'obliger la cession à la municipalité de l'assiette des rues montrées sur un plan de subdivision¹⁶.

En outre de l'augmentation du pourcentage exigé lors des subdivisions pour fins de parc effectuée en 1975 que nous avons déjà mentionnée, les deux lois municipales ont été modifiées en 1977, pour permettre l'adoption d'un règlement prescrivant la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une subdivision compte tenu de la nature du sol, de la proximité d'un ouvrage public, de l'existence ou non d'installations septiques ou de service d'aqueduc ou d'égout; de plus, étaient alors prévus des pouvoirs particuliers pour régir ou prohiber notamment la subdivision compte tenu de l'emplacement du terrain, de la proximité d'un cours d'eau ou des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes¹⁷.

Enfin en 1979, à l'aube de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, a été octroyé aux municipalités le pouvoir d'exiger le paiement des

14. Deux ou plusieurs municipalités pouvaient adopter un plan directeur commun et, alors, l'analyse des permis de lotissement était effectuée par une commission conjointe d'urbanisme : *Loi des cités et villes supra* note 11, art. 429 (8) al. 8 et 10; *Code municipal, supra* note 12, art. 392e, 392 f (j).

15. Ce pourcentage a été porté à 10% le 27 juin 1975 : *Loi des cités et villes*, L.Q. 1975, c. 66, art. 15, 34 et *Code municipal*, L.Q. 1975, c. 82, art. 22, 43. Pour une analyse de la portée de ces dispositions, voir Patrick Kenniff, «Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois-11» (1976), 17 C. de D. 85 aux pp. 137-138.

16. *Loi des cités et villes*, S.Q. 1968, c. 55, art. 122.

17. *Code municipal*, L.Q. 1977, c. 53, art. 30, concernant l'article 393a; *Loi des cités et villes*, L.Q. 1977, c. 52, art. 14, concernant l'article 429b.

taxes municipales impayées sur les immeubles compris dans le plan de subdivision comme condition préalable à l'approbation de ce plan¹⁸.

Au milieu des années soixante-dix, un éminent auteur de droit municipal, Me Patrick Kenniff, après avoir longuement réfléchi sur la question, a émis un constat assez négatif sur la qualité des pouvoirs municipaux en matière de lotissement :

Les pouvoirs municipaux de contrôle de lotissement, à cause de leur caractère rudimentaire au Québec, ne sont pas le moyen efficace de contrôle de l'urbanisation qu'ils pourraient devenir.¹⁹

Cet auteur reprochait aux lois municipales l'absence de dispositions permettant de faire annuler un transfert de propriété portant sur un lot non cadastré ou portant sur le remembrement parcellaire, de même que l'exigence qu'elles faisaient de l'adoption d'un plan directeur pour rendre efficaces les mesures de contrôle du lotissement sans rendre un tel plan obligatoire pour toutes les municipalités²⁰. À ce dernier égard, il ajoutait postérieurement qu'il résultait de cette liberté de décision laissée aux municipalités par le législateur que «souvent l'organisme choisit de ne pas agir» et qu'«en droit de l'urbanisme, ce fait, allié à la juridiction territoriale restreinte des corporations municipales, donne une couverture réglementaire fragmentaire et sporadique»²¹. Nous pourrions ajouter a posteriori que ce régime était propice à des situations variant d'une municipalité à l'autre selon que les conseils décidaient ou non d'utiliser une partie ou l'ensemble des pouvoirs à leur disposition pour contrôler le lotissement.

En somme, existait alors une situation anarchique dans le domaine de l'aménagement du territoire, les règles applicables variant d'une municipalité à l'autre selon la fantaisie des décideurs municipaux. Cette situation devait amener M^e Kenniff à conclure qu'«en matière d'aménagement, une dimension

18. L.Q. 1979, c. 36, art. 23, 80, 108. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 22 juin 1979.

19. P. Kenniff, «Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois-1» (1975), 16 C. de D. 763 à la p. 805.

20. *Ibid.* aux pp. 805-806.

21. *Supra* note 15 aux pp. 120-121.

régionale devient essentielle dès lors que l'on cherche à surmonter les limites anachroniques de la plupart des municipalités locales»²².

2. Régionalisation du contrôle du lotissement sous la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Le 21 novembre 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été sanctionnée. Tel qu'il appert des notes explicatives du projet de loi 125, cette loi «a principalement pour objet d'établir le cadre d'élaboration et d'application des règles relatives à l'aménagement du territoire et de conférer à des municipalités régionales de comté la responsabilité de voir à leur préparation et leur mise en oeuvre». L'outil envisagé par cette loi pour permettre aux municipalités régionales de comté de mener à bien cette responsabilité est le schéma d'aménagement qui devait être adopté dans les sept ans de l'entrée en vigueur de la loi, en vertu de l'article 3.

Ce délai devait être computé à partir du 12 décembre 1979²³, date de l'entrée en vigueur de la *Loi*, même si uniquement deux articles sont effectivement entrés en opération à cette occasion²⁴, alors que l'essentiel de la *Loi* a vu sa mise en vigueur être faite le 15 avril 1980²⁵.

L'effet principal de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été de mettre en place de nouveaux organismes régionaux, les municipalités régionales de comté, pour leur confier la responsabilité d'élaborer des schémas d'aménagement dont le but est «d'établir les grands principes et les lignes directrices de l'aménagement au niveau régional»²⁶. En d'autres mots, le schéma d'aménagement est «un instrument de planification et d'orientation du développement par lequel la municipalité régionale de comté met en place, pour

22. Kenniff, *supra* note 19 à la p. 811.

23. Y. Duplessis, J. Héту, «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme», Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991 à la p. 86.

24. G.O.Q. 1979.II.8115 (27 décembre 1979) alors que les articles 267 et 269 seulement étaient mis en vigueur.

25. G.O.Q. 1980.II.1599. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*].

26. F. Marchand, «La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement» (1986), 27 C. de D. 543 à la p. 562.

l'avenir, un plan général de mise en valeur, de conservation et de protection du milieu naturel et bâti d'une région. [...] [II] dicte les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté qui devront, au niveau local, être précisées d'abord dans le plan d'urbanisme pour ensuite être reprises, mais cette fois d'une façon beaucoup plus détaillée, à l'intérieur des règlements d'urbanisme»²⁷.

La régionalisation du domaine du lotissement effectuée par le biais du schéma d'aménagement s'est concrétisée de deux façons différentes : la première au moyen des règles de contrôle intérimaire mises en place pendant la période consacrée à l'élaboration du schéma d'aménagement et la seconde par l'obligation de conformité envers le contenu du schéma incombant aux municipalités locales en ce qui concerne leurs plans et règlements d'urbanisme.

A- Contrôle intérimaire

Une des grandes nouveautés de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, mise à part la régionalisation de l'aménagement du territoire, a été de mettre en place des mécanismes de contrôle intérimaire, une situation inexistante avant 1979 qui fut décrite par la doctrine²⁸. Cela visait à exercer un certain contrôle normatif sur différentes activités concernant l'utilisation du sol en vue «de permettre l'implantation de nouvelles politiques en matière d'aménagement du territoire sans que, entre le moment de leur élaboration et de leur mise en application, des intervenants négligents ou sans scrupules bousillent ou sabotent lesdites politiques ou les divers objectifs et options d'aménagement ainsi que les interventions envisagées»²⁹. Comme l'affirme la Cour d'appel, le règlement de contrôle intérimaire peut «empêcher l'implantation d'usages qui seraient

-
27. Y. Duplessis, Jean Héту, *supra* note 23 à la p. 80. Voir aussi à ce sujet *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.) à la p. 884 [ci-après *Saint-Michel-Archange*] et *Carrières Rive-Sud inc. c. Boucherville (Ville de)*, J.E. 99-629 à la p. 18 (C.A.) [ci-après *Carrières Rive-Sud inc.*].
28. P. Kenniff considérait que l'avis de motion ou une résolution du comité exécutif constituaient de bien piètres outils de contrôle intérimaire et qu'il était important de prévoir des mécanismes plus appropriés (*supra* note 19 aux pp. 810-811).
29. Duplessis et Héту, *supra* note 23 à la p. 98.

susceptibles de ne pas respecter les orientations d'aménagement en voie d'être définies ou révisées dans le schéma d'aménagement»³⁰.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoyait, pour la période d'élaboration du schéma d'aménagement, deux types de contrôle intérimaire régional, l'un automatique et l'autre dépendant de la volonté de la municipalité régionale de comté. Le contrôle automatique s'enclenchait par l'effet même de l'article 61 de la *Loi* dès l'adoption d'une résolution par une municipalité régionale de comté manifestant son intention d'entreprendre l'élaboration de son schéma en vertu de l'article 4 de la *Loi*.

En vertu de l'article 61, à partir de ce moment, et en ce qui concerne le domaine qui nous intéresse, toute nouvelle opération cadastrale ainsi que le morcellement d'un lot par aliénation devenaient interdits sur tout le territoire de la municipalité régionale de comté, sauf pour des fins agricoles sur des terres en culture.

Tel était le contrôle intérimaire automatique prévu à l'origine dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour toute la période nécessaire à la prise d'effet du schéma d'aménagement en rapport avec le contenu des plans et règlements d'urbanisme locaux³¹. La rigueur d'un tel contrôle a été atténuée une première fois en 1982³² pour permettre les opérations cadastrales nécessitées par les déclarations de copropriété ou par l'aliénation d'une partie de bâtiment. Une seconde exception a été introduite en 1983³³ dans le cas d'une opération cadastrale ou d'un morcellement fait pour construire une voie de circulation relevant du gouvernement. Cette dernière modification faite pour permettre des

30. *Saint-Michel-Archange*, *supra* note 27 à la p. 885; voir aussi à la p. 886.

31. En 1996, le législateur a changé considérablement le régime applicable au contrôle intérimaire (*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1996, c. 25, art. 26) réservé dorénavant à la modification ou à la révision du schéma d'aménagement (article 61). Le contrôle intérimaire automatique prévu par les anciennes dispositions pour l'élaboration du schéma d'aménagement n'existe plus; il a été en quelque sorte remplacé par un contrôle intérimaire facultatif établi par résolution du conseil de la municipalité régionale de comté sur le territoire désigné dans la résolution et selon les spécifications de celles-ci.

32. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1982, c. 63, art. 78.

33. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1983, c. 19, art. 2.

projets routiers gouvernementaux semble être une application du vieil adage voulant qu'«on est jamais si bien servi que par soi-même...».

En plus de ces atténuations législatives apportées à la règle très rigoureuse empêchant toute opération cadastrale sauf en matière agricole, le législateur a prévu que la municipalité régionale de comté pouvait, à l'aide d'un règlement de contrôle intérimaire, lever les interdictions prévues à l'article 61 et établir les règles particulières en matière, entre autres, de lotissement³⁴. Dans ce dernier cas, l'article 115 s'applique en l'adaptant³⁵.

Cette référence aux articles 115 et 116, dans le cas du lotissement, permet-elle à la municipalité régionale de comté d'adopter une réglementation complète de lotissement remplaçant celle des municipalités locales? Le professeur L'Heureux a répondu par la négative à cette question précisant notamment qu'«en matière de zonage, de lotissement et de construction, le règlement de contrôle intérimaire peut simplement établir certaines “règles particulières” de façon à éviter que soient délivrés des permis de construction ou de lotissement et des certificats d'autorisation ou d'occupation contraires aux objectifs du schéma d'aménagement qui est élaboré»³⁶.

Nous sommes d'accord avec cette position : le règlement de contrôle intérimaire ne peut prévoir que les règles particulières d'urbanisme nécessaires à assurer que les politiques qu'entend imposer le schéma ne soient pas mises en danger par les implantations d'usages que veulent réaliser entretemps les particuliers et même les municipalités locales elles-mêmes. Une telle protection

34. Article 65 (2) et (4), tel qu'il se lisait avant les modifications apportées en 1996 (*supra* note 31, art. 26); le contenu du règlement est dorénavant prévu à l'article 64 : en plus de pouvoir interdire certaines demandes d'opérations cadastrales et certains morcellements de lots en référence aux pouvoirs des articles 62 et 63, le règlement peut prévoir les règles particulières d'urbanisme, notamment en matière de lotissement.

35. Depuis une modification apportée en 1982 à l'article 65 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1982, c. 2, art. 61); il en est de même de l'article 116 quant aux conditions d'émission des permis de construction en fonction de l'existence d'un lot distinct ou de la présence des services d'aqueduc ou d'égout, d'une rue publique ou d'une rue privée conforme aux exigences du règlement de lotissement. Les modifications apportées en 1996 ont repris cette situation et l'article 64 al. 2 actuel renvoie aux articles 115 et 116 en matière de lotissement.

36. J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Wilson & Lafleur, 1984 à la p. 639.

ne nécessite probablement pas l'adoption d'une réglementation aussi complète et exhaustive que ce qu'on retrouve au niveau local.

Le professeur L'Heureux ajoute que le règlement de contrôle intérimaire «ne peut, en particulier, modifier les limites des zones prévues au règlement de zonage, ni créer de nouvelles zones»³⁷. Une telle position nous laisse ambivalent. Bien sûr, la municipalité régionale de comté ne peut modifier les zones établies dans la réglementation locale, mais selon nous, rien ne l'empêche d'établir de nouvelles zones pour les fins de sa propre réglementation. En ce sens, nous croyons que la mention à l'article 64 actuel ou à l'ancien article 65 que «les articles 113, 115 [...] s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires» vise l'ensemble des dispositions contenues à ces articles, y compris les pouvoirs qui s'exercent en fonction de zones à établir. Toutefois, la municipalité régionale de comté pourrait difficilement prévoir des zones incompatibles avec celles contenues à la réglementation locale, puisque dans un tel cas on se retrouverait dans des situations où une activité pourrait être permise à un niveau et interdite à l'autre. Un permis ne pourrait pas être émis, car, et en cela nous partageons l'avis de M^e L'Heureux, «pendant la période de contrôle intérimaire, une personne ne peut obtenir un permis de construction ou de lotissement [...] que si sa demande est conforme à la fois aux règlements de zonage, de lotissement et de construction et, s'il y a lieu, au règlement visé à l'article 116 de la municipalité locale, et au règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté»³⁸. En effet, l'article 68 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'établit pas la prépondérance du règlement de contrôle intérimaire sur la réglementation locale, mais institue en quelque sorte un régime de double permis faisant en sorte qu'une utilisation doit être permise aux deux niveaux pour pouvoir se réaliser³⁹.

Un tel règlement de contrôle intérimaire était soumis au pouvoir de désaveu du ministre des Affaires municipales en vertu de l'article 68, tel qu'il

37. *Ibid.*

38. *Ibid.* à la p. 640.

39. *Saint-Michel-Archange*, *supra* note 27 aux pp. 886-887; *Carignan (Ville de) c. Constructions Désourdy inc.*, J.E. 92-856 (C.A.) [ci-après *Carignan (Ville de)*].

se lisait avant les modifications de 1996⁴⁰. Contrairement à l'article 65 actuel, l'ancien article 68 ne reliait pas ce désaveu possible à la conformité aux orientations ou projets gouvernementaux. Le ministère des Affaires municipales, profitant du pouvoir de désaveu de son ministre, a demandé aux municipalités régionales de comté d'inclure à leurs règlements de contrôle intérimaire certaines dispositions pour «que des normes adéquates soient adoptées afin d'assurer un niveau satisfaisant de protection de la sécurité et de la salubrité publiques»⁴¹.

Parmi les critères que le ministre entendait considérer lors de l'évaluation des règlements de contrôle intérimaire, on retrouvait mentionnés au document d'octobre 1982 transmis à toutes les municipalités régionales de comté les éléments suivants :

2 Le terrain sur lequel doit être érigée chaque construction principale projetée, y compris ses dépendances, devra former un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels de cadastres sauf lorsqu'il s'agit d'une construction pour des fins agricoles devant être érigée sur une terre en culture.

(en référence au contenu du paragraphe 1° et du deuxième alinéa de l'article 116)

Le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée devra être adjacent à une rue publique (ou à une rue privée conforme aux exigences de lotissement de la municipalité concernée, si un règlement à cet effet est en vigueur).

(en référence au contenu du paragraphe 4° de l'article 116)

Le lotissement et la construction devront être réalisés sur des lots ayant des dimensions suffisantes pour éviter la détérioration du milieu lorsqu'il n'y a pas de réseaux d'aqueduc et d'égout.

40. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, supra* note 31, art. 26 : dorénavant, le contrôle du ministre s'effectue en fonction de la conformité du règlement aux orientations et projets gouvernementaux (art. 65, 66).

41. Ministère des Affaires municipales, «Le point sur toute la question du règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté», Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, octobre 1982 à la page 1.

| | Lot non desservi (ni aqueduc ni égout) | Lot partiellement desservi (aqueduc et égout) |
|--|---|--|
| Superficie minimale | 3000 m ² (32 289 pi ²) | 1 500 m ² (16 144 pi ²) |
| Largeur minimale mesurée sur la ligne avant | 50 m (164 pi) | 25 m (82 pi) |

(en fonction du pouvoir de l'article 115 al. 2 (3°))

| | Lot non desservi (ni aqueduc ni égout) | Lot partiellement desservi (aqueduc ou égout) | Lot desservi (aqueduc et égout) |
|--|---|---|--|
| À moins de 100m d'un cours d'eau ou à moins de 300 m d'un lac -Superficie minimale d'un lot | 4 000 m ² (43 053 pi ²) | 2 000m ² (21 526 pi ²) | |
| -Largeur minimale d'un lot mesurée sur la ligne avant | 50 m (164 pi) | 30 m (98 pi) pour les lots riverains 25m (82 pi) pour les autres | |
| -Profondeur moyenne minimale d'un lot | 75 m (246 pi) | 75 m (246 pi) | 45 m (147,6 pi) |

(en fonction du pouvoir de l'article 115 al. 2 (4°))

| | Zone de risque élevé | Zone de risque moyen | Zone de risque faible |
|--------------------|-------------------------|--|--|
| Lotissement | Aucun | Permis uniquement lorsqu'une étude démontre la possibilité de localiser sans danger une résidence -Superficie minimale du lot : 4000m ² (43 053 pi ²) | Superficie minimale du lot : 5000m ² (64 579 pi ²) |

(en fonction du pouvoir de l'article 115 al. 2 (4°),
pour les zones à risque, soit glissement de terrain, éboulis, etc.)

À la suite de l'exercice du pouvoir de désaveu du ministre, ces dispositions ont été intégrées aux règlements de contrôle intérimaire des municipalités régionales de comté.

Un règlement de contrôle intérimaire ayant pour but de «s'assurer que les objectifs du schéma ne soient pas compromis avant la prise d'effet de celui-ci», toute prohibition qu'il établit à cet effet «a nécessairement un caractère temporaire et doit être tenue pour valide», comme l'a déclaré la Cour d'appel dans l'affaire Saint-Michel-Archange⁴². Malgré que ce jugement concernait la prohibition d'un usage, en l'occurrence un site d'enfouissement sanitaire, nous ne voyons pas pourquoi le principe qu'il établit ne devrait pas être étendu aux normes restrictives contenues à un règlement de contrôle intérimaire en matière de lotissement.

La Cour supérieure en a implicitement décidé ainsi dans l'affaire *Bouchard c. Lévesque*⁴³ où elle a établi que l'article 65, dans sa rédaction

42. *Saint-Michel-Archange*, *supra* note 27 à la p. 886.

43. [1990] R.D.I. 47 à la p. 49, J.E. 90-257; l'appel de ce jugement a été rejeté, car, en raison de l'abrogation subséquente du règlement, le recours était devenu théorique : J.E. 95-497 (C.A.). Voir aussi *D'Autray (Municipalité régionale de comté de) c. Bonin* (11 mars 1992),

d'alors, était assez large pour permettre à la municipalité régionale de comté d'interdire toute nouvelle opération cadastrale, sauf les exceptions prévues par la loi, à un secteur de son territoire. De plus, ce jugement a reconnu la discrétion de la municipalité régionale de comté dans l'établissement du territoire soumis au contrôle intérimaire, validant expressément un règlement modifiant le règlement de contrôle intérimaire pour en étendre la portée à un nouveau secteur : le conseil peut donc interdire une activité dans un secteur auparavant non couvert par le contrôle intérimaire.

Un règlement de contrôle intérimaire peut préciser la façon dont doivent être considérés les lots dérogatoires et établir à leurs égards les normes minimales qui ne sauraient en aucun temps être mises de côté pour qu'il puisse y avoir une construction⁴⁴. En l'occurrence, la municipalité régionale de comté tenait mordicus aux normes relatives à l'évacuation et au traitement des eaux usées, alors qu'elle était plus souple en ce qui concerne celles relatives à la largeur, la profondeur et la superficie du lot. Certaines normes contenues au règlement de contrôle intérimaire relatives à la superficie des lots ne s'appliqueraient pas à des terrains existants auparavant bénéficiant de droits acquis, par exemple relativement à la largeur de frontage⁴⁵.

Par ailleurs, contrairement aux règlements d'urbanisme locaux, le règlement de contrôle intérimaire n'est pas strictement obligé d'être conforme au schéma d'aménagement et la question de la conformité ne peut servir de motif pour déclarer nulle une de ses dispositions⁴⁶.

B- Respect des normes prévues au schéma d'aménagement

Dans deux jugements importants en droit de l'aménagement du territoire, la Cour d'appel a spécifiquement reconnu la nouvelle dimension régionale donnée par la législateur à la réglementation d'urbanisme dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Dans un premier temps, le plus haut tribunal

Joliette 705-05-000750-912, juge Legault (C.S.) où a été annulé un permis de lotissement émis à l'encontre du règlement de contrôle intérimaire. *L.A.U.*, *supra* note 25.

44. *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572 à la p. 574 (C.A.).

45. *Mailhot c. Bélanger* (21 septembre 1989), Joliette 705-05-000589-849 (C.S.).

46. *Carignan (Ville de)*, *supra* note 39 aux pp. 8-12.

québécois a établi dans l'affaire *Saint-Michel-Archange* le principe fondamental de la conformité de la réglementation locale au schéma d'aménagement, principe à la base de la *Loi* :

Sous le régime de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le législateur a exprimé son intention d'encadrer l'action réglementaire des municipalités locales en confiant de nouveaux pouvoirs aux municipalités régionales de comté. Il a de ce fait reconnu qu'un règlement de zonage, de lotissement et de construction d'une municipalité locale, élaboré après l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale, devra, dans certains cas, conformément à ce schéma, prohiber certains usages dans toutes les zones de la municipalité locale concernée⁴⁷.

Puis, tout récemment, cette Cour a réaffirmé la primauté du schéma d'aménagement de la façon suivante :

Le schéma d'aménagement est donc un document de planification énonçant les grandes orientations politiques d'une municipalité régionale de comté en matière d'aménagement du territoire que les municipalités sont chargées de mettre en oeuvre sur le plan local en tenant compte des incompatibilités qu'il prévoit. Ainsi, l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement impose à la municipalité locale l'obligation d'adopter un plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme conformes aux objectifs du schéma et aux dispositions de son document complémentaire (LAU, a. 33 et 102) (*Poirier c. Mercier (Ville de)*, J.E. 92-584). Cette exigence de conformité fait en sorte que la ville est liée par le schéma et ne peut réglementer à l'encontre de ce qu'il prescrit. En l'espèce, l'appelante n'a nullement démontré, à mon avis, que le premier juge s'est mal dirigé en droit et erré en s'appuyant sur ces principes pour conclure que la réglementation de la municipalité régionale de comté concernant le schéma d'aménagement constituait pour la ville une contrainte licite, donc implicitement légale, à laquelle son règlement numéro 1414 et sa modification 1414-61A, devaient se conformer. L'arrêt de principe sur cette question,

47. *Saint-Michel-Archange*, *supra* note 27 à la p. 884.

rendu par notre Cour dans *Saint-Michel-Archange (Municipalité de)*
c. 2419-6399 *Québec inc.* précité, demeure incontournable⁴⁸.

L'obligation de conformité échéant à la réglementation d'urbanisme locale à l'égard du schéma d'aménagement s'applique dans le domaine du lotissement. En effet, les dispositions relatives au contenu du schéma prévoient certaines situations ayant des implications importantes sur le pouvoir local de régir ce domaine.

Il en est particulièrement ainsi en ce qui concerne la détermination obligatoire faite au schéma de toute zone de contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables⁴⁹. Le document complémentaire devant obligatoirement accompagner le schéma doit établir des règles minimales obligeant les municipalités locales à adopter notamment des dispositions spéciales concernant les opérations cadastrales dans de telles zones et y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles du document complémentaire à cet égard⁵⁰.

Il en est de même en matière des règles minimales applicables aux opérations cadastrales lorsque la nature du sol, la proximité d'un ouvrage public ou l'existence ou non d'installations septiques ou de service d'aqueduc ou d'égout sanitaire justifient la mise en place d'un régime spécial⁵¹.

48. *Carrières Rive-Sud inc.*, *supra* note 27 aux pp. 18-19.

49. *L.A.U.*, *supra* note 25, art. 5 al. 1 (4°).

50. *Ibid.*, art. 5 al. 2 (1°)(3°) en relation avec l'art. 115 al. 2 (4°). Il est possible dans le cas des zones inondables de prévoir un régime spécial de dérogation concernant les prohibitions ou règles imposées (art. 6 al. 3 (1.1°)) suite à une modification apportée en 1998 (L.Q. 1998, c. 31, art. 1). Les municipalités régionales de comté pourront ainsi permettre, notamment en ce qui concerne les opérations cadastrales précisées dans le document complémentaire, certaines dérogations visant des immeubles déterminés que le règlement de lotissement devra prévoir (art. 115 (4°)).

51. *Ibid.*, art. 5 al. 2 (1°)(3°), en relation avec l'art. 115 al. 2 (3°).

Enfin, un régime analogue s'applique dans le cas des zones de contraintes établies à proximité des voies de circulation⁵².

En outre de ce contenu obligatoire, le schéma d'aménagement et son document complémentaire peuvent prévoir des éléments facultatifs ayant possiblement une grande incidence sur la réglementation locale du lotissement. Que l'on songe au contenu relatif à la densité approximative d'occupation que le schéma peut déterminer à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation⁵³ ou dans toute partie du territoire situé en dehors d'un tel périmètre⁵⁴, les normes minimales établies par le document complémentaire⁵⁵ à cet égard «sont susceptibles d'avoir un impact sur le contenu possible des règlements de zonage et de lotissement»⁵⁶, notamment dans ce dernier cas à l'égard des normes de superficie et de dimensions des lots dans certaines zones. Il est possible d'imaginer que ces normes pourraient varier selon que l'on soit en présence de zones à faible densité par rapport à d'autres à forte densité.

Pour sa part, la possibilité de déterminer, dans le schéma, des immeubles susceptibles d'entraîner à proximité des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général⁵⁷ pourrait entraîner l'adoption de règles minimales obligeant les municipalités locales à adopter des dispositions en vertu de l'article 115 al. 2 (4.1°) et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles du document complémentaire⁵⁸.

De plus, une municipalité régionale de comté peut inclure à son document complémentaire des règles minimales dont les municipalités locales

52. *Ibid.*, art. 5 al. 2 (2°)(3°) en relation avec l'art. 115 al. 2 (4.1°) à l'égard de l'obligation faite par l'art. 5 al. 1 (5°) de déterminer les voies de circulation assujetties à de telles zones de contrainte.

53. *Ibid.*, art. 6 al. 1 (1°).

54. *Ibid.*, art. 6 al. 1 (2°).

55. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (3°).

56. L. Giroux, M. Poirier, «Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la *Loi sur l'aménagement* : des questions toujours d'actualité», *Développements récents en Droit municipal*, 1998 à la p. 36; voir aux pp. 23-37 l'analyse faite par ces deux auteurs sur la notion de densité d'occupation du sol.

57. *L.A.U.*, *supra* note 25, art. 6 al. 1 (4°).

58. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (2°).

doivent tenir compte dans leurs règlements de zonage, de lotissement et de construction⁵⁹.

Enfin, une municipalité régionale de comté peut obliger, dans son document complémentaire, l'adoption par les municipalités locales de son territoire, pour tout ou partie de ce territoire, du règlement prévu à l'article 116⁶⁰. La municipalité régionale de comté qui choisit cette voie peut particulariser l'obligation qu'elle fait à cet égard à l'une ou plusieurs des municipalités de la façon permise à l'article 6 al. 4.

Dans l'application des dispositions relatives au contenu du schéma, les municipalités régionales de comté se sont ainsi vu octroyer certains pouvoirs pour déterminer le contenu des règlements de lotissement locaux. Le contrôle effectué par le ministre des Affaires municipales sur le contenu des schémas d'aménagement à la lumière des orientations et projets gouvernementaux fut une occasion d'inciter l'inclusion de règles minimales du genre de celles qui furent imposées dans les règlements de contrôle intérimaire des municipalités régionales de comté lors de la période d'élaboration du schéma⁶¹. Il est permis de croire que des règles analogues se retrouvent dans l'ensemble des documents complémentaires des schémas d'aménagement régionaux.

L'imposition de normes minimales aussi précises dans le domaine du lotissement est, selon nous, possible dans le document complémentaire en fonction des pouvoirs prévus à l'égard du contenu de ce document aux articles 5 et 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. On ne saurait prétendre à l'encontre de l'exercice d'un tel pouvoir qu'il empiète sur le pouvoir réservé au niveau local de prévoir des normes aussi précises. À cet égard, il est intéressant de constater que la Cour d'appel a rejeté un argument semblable dans le cas

59. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (3°).

60. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (1°).

61. Voir à ce sujet la partie 2. A- ci-dessus. Par exemple, dans l'avis du ministre donné en vertu de l'article 16 (*L.A.U.*, *supra* note 25) à la Municipalité régionale de comté de Pontiac le 25 août 1986, il est mentionné que les critères utilisés quant au contenu du règlement de contrôle intérimaire constituaient le point de départ d'une réflexion sur les problèmes que ces mesures veulent solutionner et que le ministère souhaite que les municipalités régionales de comté intègrent, en les adaptant aux situations spécifiques, ces critères d'aménagement ou encore qu'elles se donnent d'autres règles mieux adaptées au contexte local.

d'un schéma d'aménagement qui établissait des listes fort précises d'activités compatibles et incompatibles pour les aires d'affectation contenues au schéma. Dans l'affaire *Carrières Rive-Sud inc.*, le plus haut tribunal québécois a reconnu la validité d'un tel procédé de contrainte pour la réglementation d'urbanisme locale:

Carrières prétend qu'ayant déterminé sept grandes aires d'affectation du territoire et indiqué à l'égard de chacune d'elles les fonctions permises ou compatibles – par exemple, la fonction extraction est permise dans l'aire agricole – la municipalité régionale de comté ne pouvait pas aller plus loin et préciser comme elle l'a fait que l'«extraction est moyennement compatible avec une aire agricole car seules les sablières sont permises», interdisant ainsi implicitement les carrières. Selon l'appelante, en agissant de la sorte, la municipalité régionale de comté établit une norme trop précise, de la nature de celles normalement réservées aux règlements de zonage et, par conséquent, va trop loin en regard de l'habilitation donnée à la ville en cette matière par l'article 113 LAU. Au surplus, cette norme serait invalide du seul fait qu'elle ne se trouve pas dans le corps même du schéma d'aménagement, mais plutôt à son annexe 1.

Avec égards, je ne peux souscrire à ces arguments. À mon avis, les articles 5 et 6 de la LAU habiliter une municipalité régionale de comté à préparer un schéma d'aménagement qui, tenant compte de la réalité topographique de son territoire, prévoit, suivant divers niveaux, les types d'activités compatibles et incompatibles avec chacune des aires d'affectation qu'il définit. Bien que le faits et le contexte réglementaire étaient très différents de ceux de la présente espèce, notre Cour a déjà implicitement reconnu la légalité de ce pouvoir de contrainte d'une municipalité régionale de comté, sans lequel elle ne pourrait guère faire respecter les objectifs qu'elle poursuit en établissant sur son territoire les grandes aires d'affectation (*Municipalité de Wentworth-Nord c. Excavation Gagné et Fils ltée*, [1995] R.J.Q. 80, à la page 86, par la juge Mailhot). Notre Cour a aussi reconnu, bien que dans le contexte d'un site à déchets ayant manifestement une vocation régionale, que l'exercice par une municipalité régionale de comté de ce pouvoir discrétionnaire «n'est sujet à aucune sanction judiciaire à moins que l'on ne démontre qu'il a été fait de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes

erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, ou encore, d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable». (*Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)*, C.A. Montréal, no 500-09-000689-943, 1998-05-20, J.E. 98-1242, par le juge Philippon parlant au nom de la Cour.⁶²

Nous sommes d'avis que ces principes devraient s'appliquer aux normes minimales de lotissement édictées dans le document complémentaire d'un schéma d'aménagement : ces normes, étant intimement liées aux objectifs mêmes du schéma concernant la planification du territoire régional, ne devraient être remises en cause que si l'on démontre qu'elles ont été faites de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, pour reprendre les termes de la Cour d'appel. Une telle preuve nous apparaît impossible à l'égard des normes analogues à celles présentées dans la partie précédente fondées sur l'intérêt public, principalement celles qui sont relatives à la protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables.

En effet, dans l'affaire *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Itée*⁶³, la Cour d'appel a clairement établi que «la protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est [...] désormais une question d'ordre public [...] et il est normal qu'en la matière le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité présente et future limite, parfois sévèrement, l'absolutisme de la propriété individuelle» à l'égard de l'application d'un règlement de contrôle intérimaire. Dans l'affaire *Lalande c. Québec (P.G.)*, la Cour supérieure a établi que les mesures visant la protection de l'environnement peuvent être plus restrictives et ne peuvent constituer une expropriation déguisée⁶⁴.

Cependant, dans des circonstances très particulières, l'imposition de telles normes dans un règlement de lotissement pourrait être considérée abusive comme le démontre le jugement rendu dans *Simard c. Lac Sergent (Ville de)*⁶⁵.

62. *Supra* note 27 aux pp. 17-18.

63. [1993] R.J.Q. 1061 aux pp. 1066-1067 [ci-après *Abitibi (M.R.C. d')*].

64. [1991] R.J.Q. 1629 aux pp. 1647-1650 [ci-après *Lalande*].

65. (18 février 1983), Québec 200-05-002885-809, juge Barbès aux pp. 6-9 (C.S.).

Dans cette affaire, la Cour a déclaré inapplicable la disposition fixant à 15 000 pieds carrés la superficie minimale d'un lot à l'égard d'un terrain de 8 600 pieds carrés existant depuis de nombreuses années, considérant que cette restriction équivalait à une perte quasi-totale pour le propriétaire de la valeur du morceau de terre impliqué, car elle rendait inutile un terrain délimité bien avant l'adoption de la nouvelle norme. Toutefois, la situation est bien différente lorsque la superficie minimale établie ne vient que réduire les visées de développement d'un promoteur, même de façon importante, sans pour autant enlever toute utilité au terrain concerné⁶⁶.

3. Pouvoirs locaux concernant le lotissement

Les principaux pouvoirs des municipalités locales en matière de lotissement se retrouvent à l'article 115 relatif au règlement de lotissement et aux articles 117.1 et suivants concernant les conditions pouvant être fixées pour l'approbation d'une opération cadastrale à l'égard des parcs, terrains de jeux et espaces naturels. D'autre part, même si ses dispositions ont trait aux conditions de l'émission des permis de construction, l'article 116 participe vraiment au domaine du lotissement, comme le laisse d'ailleurs entendre son inclusion dans la section consacrée au règlement de lotissement.

Nous entendons consacrer les prochaines pages à l'analyse de ces dispositions avant de nous attarder au régime spécial de droits acquis établi par les articles 256.1 à 256.3.

66. *Aménagement Lac Gervais ltée c. Lac-Tremblant-Nord (Municipalité du)* (1984), 25 M.P.L.R. 281 (C.A.) [ci-après *Aménagement Lac Gervais ltée*], en l'occurrence l'application de la norme minimale permettait une trentaine de maisons seulement, alors que le promoteur escomptait en construire de cent soixante à cent soixante-quatorze. Voir aussi *Turgeon c. Corporation de Piopolis* (1982), 18 M.P.L.R. 1 (C.S.) [ci-après *Turgeon*].

A- Règlement de lotissement

L'article 115 prévoit le pouvoir d'adopter un règlement de lotissement. Son premier alinéa laisse entendre qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire que la municipalité est libre ou non d'exercer. De plus, si elle décide d'agir, elle pourrait le faire pour l'ensemble ou pour une partie de son territoire.

C'était effectivement le cas avant que le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté n'ait son effet quant à la réglementation d'urbanisme des municipalités locales. Mais depuis cette prise d'effet, la situation est totalement changée. En effet, par l'application des dispositions obligeant la conformité des plans d'urbanisme et des règlements d'urbanisme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, l'adoption d'un règlement de lotissement est devenue obligatoire et cela, pour l'ensemble du territoire de la municipalité⁶⁷.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* consacre des dispositions bien distinctes en ce qui concerne les différents règlements d'urbanisme que peut adopter une municipalité locale; ainsi le règlement de zonage fait l'objet de l'article 113, celui de lotissement est régi par l'article 115, alors que le règlement de construction voit l'article 118 lui être consacré. Cette situation a fait dire à Lorne Giroux qu'«il n'est plus possible pour la corporation d'adopter un seul règlement contenant à la fois les dispositions applicables en matière de zonage et de lotissement»⁶⁸. Cette position a été entérinée par le juge Côté dans l'affaire *Ancienne-Lorette (Ville de l') c. Québec (Communauté urbaine de)*⁶⁹ qui a reconnu qu'une communauté urbaine ou une municipalité régionale de comté pouvait, à bon droit, refuser d'émettre un certificat de conformité à l'égard du schéma pour un règlement unique portant à la fois sur le zonage, le lotissement et la construction.

67. Article 102, en référence aux articles 33 et 44 pour le schéma d'aménagement original. Voir dans le même sens, L. Giroux, «Les règlements municipaux de zonage et de lotissement», [1984] C.P. du N. 157 à la p. 171.

68. Giroux, *ibid.*

69. J.E. 89-1215 (C.S.) [ci-après *Ancienne-Lorette*].

Toutefois, dans l'affaire *Carrières Rive-Sud inc.*, le juge Tessier en vient à la conclusion que «le législateur n'interdit pas de regrouper dans un même règlement les règles de zonage, de lotissement ou de construction»⁷⁰; il a refusé, en l'absence de préjudice réel, de prononcer la nullité du règlement unifié d'urbanisme dans les circonstances de ce dossier, considérant le tout comme une simple irrégularité.

i) Normes de superficie et de dimensions de lots

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les normes de superficie et de dimension de lots étaient, avant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, contenues au règlement de zonage. Selon M^e Lorne Giroux, le fait de ramener ces normes dans le règlement de lotissement et de les sortir du règlement de zonage a été «une des modifications importantes au droit antérieur apportées par la *L.A.U.*»⁷¹. Comme lui, nous trouvons fort logique que ces règles apparaissent au règlement de lotissement puisqu'elles déterminent la configuration même du terrain pouvant faire l'objet d'une opération cadastrale.

Le législateur n'a toutefois pas voulu que la réglementation du lotissement soit sans aucun lien avec celle du zonage : aussi, renvoie-il expressément à ce dernier règlement pour la détermination des zones et catégories de constructions et d'usages pour lesquelles le règlement de lotissement peut prescrire la superficie et la dimension des lots en vertu du paragraphe 1^o du deuxième alinéa de l'article 115.

Au niveau de la dimension des lots, le règlement de lotissement peut contenir deux types de dispositions distinctes pour :

1^o spécifier, pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de constructions ou d'usages (art. 115 al. 2 (1^o));

70. *Supra* note 27 à la p. 149 : contrairement à la décision dans l'affaire *Ancienne-Lorette*, *ibid.*, le juge Tessier cite favorablement l'article 360 de la *Loi des cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, selon lequel «il peut être disposé de plusieurs objets dans un même règlement». Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel, J.E. 99-629.

71. Giroux, *supra* note 67 à la p. 171.

2°prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales lors d'une opération cadastrale en fonction de certaines circonstances particulières (art. 115 al. 2 (3°)).

En vertu du premier pouvoir, le règlement détermine une superficie et des dimensions spécifiques pour les lots ou terrains et cela, par zone de même que par catégories de constructions et d'usages. En d'autres mots, la superficie et les dimensions établies doivent être uniformes pour chaque catégorie de constructions ou d'usages dans une même zone. La Cour d'appel l'a confirmé dans l'affaire *Weitzman c. Westmount (Cité de)*, où elle a jugé illégale l'utilisation d'une formule donnant des résultats différents à l'intérieur d'une même zone :

En conséquence, lorsque le paragraphe de l'article 115 dispose que le conseil peut adopter un règlement de lotissement et y spécifier, pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots par catégorie de constructions ou d'usages, le législateur prévoit que, dans une même zone et pour une même catégorie de construction ou d'usage, la superficie et les dimensions minimales des lots doivent être les mêmes pour tout le monde. Les avocats de l'intimée prétendent que, dans la zone où est situé le terrain de l'appelante, le règlement est le même pour tout le monde. Cela est vrai, mais ce n'est pas le règlement qui doit être le même pour tout le monde dans une même zone : ce qui doit être uniforme pour tout le monde dans une même zone, ce sont la superficie minimale et les dimensions minimales des lots. Voir par analogie *Ivanhoe Corp. c. Beauport Realities (1964) Inc. et Corp. mun. de la cité de Sept-Îles c. Rioux*.⁷²

Ces normes concernent les lots et les terrains. On peut se demander quelle est la réalité véhiculée par ce dernier terme. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* utilise le mot «terrain» à plusieurs reprises dans des contextes qui semblent différer. Ainsi, dans les paragraphes 5° et 6° du deuxième alinéa de l'article 113, ce mot est employé en relation avec le fait qu'il y a plusieurs constructions sur le terrain; il en est de même du paragraphe 1° du premier

72. [1990] R.J.Q. 1762 à la p. 1766 (C.A.) [ci-après *Weitzman*].

alinéa de l'article 116. Pourtant, dans les paragraphes 6°, 8° et 9° du deuxième alinéa de l'article 113, le mot «terrain» semble avoir une connotation différente plus près du mot «lot» au même sens, par exemple, que le paragraphe 1° du même article. Enfin, le mot «terrain» est employé dans les articles 256.1 à 256.3 traitant des privilèges au lotissement prévus par ces dispositions, ce qui est très logique.

En dehors du contexte de ces trois derniers articles où le mot «terrain» ne peut être défini en fonction d'un lot existant, nous pensons que le contexte actuellement établi par l'article 116 et par les dispositions prévues au *Code civil du Québec* fait en sorte que ce mot doit dorénavant être synonyme de «lot» ou plus spécifiquement «d'ensemble de lots», selon le contexte.

D'une part, le paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 116 permet à une municipalité locale d'adopter un règlement stipulant qu'aucun permis de construction ne sera accordé à moins que le terrain concerné ne forme un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels du cadastre. Or, l'adoption d'une telle disposition par la municipalité locale fait généralement l'objet d'une obligation en ce sens contenue au document complémentaire du schéma d'aménagement en vertu de l'article 6 al. 3 (1°), al. 4. Il est permis de croire que cette exigence du lot distinct s'applique à l'ensemble du territoire développable des municipalités : en pratique, il n'y aurait que les territoires non organisés qui y échapperait.

D'autre part, l'effet du nouveau *Code civil* en matière de lotissement apparaît sonner le glas aux terrains ne correspondant pas à un lot ou à un ensemble de lots dans tous les documents devant être publiés au registre foncier en ce qui concerne le territoire visé par la rénovation cadastrale. En effet, l'article 3030 stipule, qu'«à moins qu'il ne porte sur un immeuble situé en territoire non cadastré, aucun droit de propriété ne peut être publié au registre foncier si l'immeuble visé n'est pas identifié par un numéro de lot distinct au cadastre». Ainsi, en milieu cadastré, il ne peut pratiquement plus y avoir de transactions enregistrées sur des parties de lots non subdivisées⁷³.

73. L'article 3054 C.c.Q. est au même effet. Il existe toutefois un régime exceptionnel dérogatoire par décret gouvernemental pour une partie de lot située en zone agricole répondant à certains critères prévus : art. 3055 C.c.Q. Voir en ce sens C. Giroux, «De

Le second pouvoir s'exerce, quant à lui, pour l'ensemble du territoire de la municipalité en fonction des éléments prévus au paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 115. En vertu de ces dispositions, une municipalité peut prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale compte tenu des facteurs suivants :

- la nature du sol;
- la proximité d'un ouvrage public;
- l'existence ou l'absence d'installations septiques;
- l'existence ou l'absence d'un service d'aqueduc;
- l'existence ou l'absence d'un service d'égout sanitaire.

Les normes minimales peuvent varier selon l'une ou l'autre des situations couvertes. Cependant, pour une situation identique, les normes doivent être uniformes pour l'ensemble du territoire.

Les normes de lotissement, qu'elles soient spécifiques par zone selon les usages et constructions ou minimales selon les situations prévues ne constituent pas une forme d'expropriation déguisée lorsqu'elles permettent une possibilité de développement même si elle est moindre que ce qui avait été envisagé⁷⁴. Toutefois, elles pourraient être mises de côté lorsqu'elles équivalent à un empêchement d'utiliser un terrain déjà délimité⁷⁵.

De plus, les normes permises en vertu du paragraphe 3° servent dans le contexte d'une opération cadastrale, laquelle est définie par le paragraphe 7° de l'article 1 comme visant «une modification cadastrale prévue au premier alinéa de l'article 3043 du Code civil du Québec». Ces dernières dispositions couvrent les cas suivants :

une modification par subdivision ou autrement du plan d'un lot;

certaines effets de la rénovation cadastrale sur le pratique notariale», [1996] C.P. du N. 21, novembre 1996 à la p. 28 de même que F. Brochu, B. Beaulieu, «Les hauts et les bas de la rénovation cadastrale» (1999), 101 R. du N. 11 à la p. 14, cela aurait pour effet «de réduire considérablement» le nombre de parties de lots.

74. Turgeon *supra* note 66; *Aménagement du Lac Gervais ltée* *supra* note 66.

75. *Simard c. Lac-Sergent (Ville de)* (18 février 1983), Québec 200-05-002885-809, juge Barbès (C.S.) [ci-après *Simard*].

le numérotage d'un lot;
l'annulation ou le remplacement de la numérotation existante;
une nouvelle numérotation.

Au premier abord, ces dispositions ne viseraient pas le morcellement du lot par aliénation puisque la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* distingue à trois reprises, cette expression de celle d'opération cadastrale : c'est le cas aux articles 62 al. 2 (1^o), 228 et 230. Toutefois, la lecture de l'article 3043 C.c.Q. laisse songeur quant à cette possible conclusion d'exclusion du morcellement de la notion d'opération cadastrale. Comme nous venons de le voir, cette notion est définie par un renvoi au premier alinéa de l'article 3043, lequel concerne notamment toute modification par subdivision ou autrement du plan d'un lot. Pour sa part, le troisième alinéa stipule que «le morcellement d'un lot oblige à l'immatriculation simultanée qui résulte de ce morcellement». Cette dernière règle n'est-elle pas une simple obligation additionnelle dans le cas d'un morcellement, lequel constituerait une forme particulière de modification par subdivision du plan d'un lot? Autrement dit, le morcellement peut-il être considéré comme étant le résultat d'une modification d'un lot par subdivision?

Quoi qu'il en soit de la question du morcellement d'un lot par aliénation, pour lequel on ne trouve pas de définition dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il appert que cette notion ne couvrirait pas la vente de quatre parties de lot faite par un propriétaire d'une plus grande étendue des lots vendus⁷⁶.

Parmi les situations couvertes par le paragraphe 3^o du deuxième alinéa de l'article 115 pouvant justifier la prescription d'une superficie minimale ou de dimensions minimales des lots, il y a la présence ou non d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire. Une bonne illustration des distinctions qui peuvent être faites à cet égard selon que l'on soit ou non en présence d'un lot desservi est

76. *Bouchard c. Lévesque* [1990] R.D.I. 47 à la p. 50 (C.S.); ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel qui a jugé le recours théorique en raison de l'abrogation subséquente du règlement en jeu, J.E. 95-497. Sur la notion de morcellement, voir M. Masse, «Morcellement, démembrement et dimension des lots : quelques embûches du droit de l'aménagement à l'efficacité des titres» dans *Droit civil et Québécois : Repères*, vol. 4, n^o 8, août 1996, Dacfo, Carswell, 218 aux pp. 218-224.

donnée dans l'affaire *Beauharnois-Salaberry (M.R.C. de) c. Lejeune*⁷⁷. Il s'agissait en l'occurrence de l'application d'un règlement de contrôle intérimaire fixant la superficie minimale à 2 787 mètres carrés et le frontage minimal à 45 mètres pour un lot non desservi ou partiellement desservi, alors que ces normes étaient respectivement de 400 et 19 mètres pour un lot desservi. La différence était fort significative en l'espèce puisque l'on était en présence d'un terrain situé à cheval entre deux municipalités : il n'avait pas les dimensions suffisantes pour être converti en lot dans la municipalité où il aurait pu être considéré comme desservi, ni pour avoir droit à une opération cadastrale à titre de lot non desservi pour la partie située dans l'autre municipalité.

Le juge a refusé de prendre en considération toute l'étendue du terrain pour vérifier le respect des normes relatives à un lot desservi. Le fait que la partie située dans cette municipalité ait été peu significative a pu influencer sur la décision du juge qui a refusé de lever la limite territoriale entre les deux municipalités concernées même s'il s'agissait de l'application du règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté.

En terminant notre analyse des paragraphes 1° et 3° du deuxième alinéa de l'article 115, il y a lieu de souligner que toute modification du règlement de lotissement à l'égard d'une disposition portant sur les normes de lotissement établies en vertu de ces paragraphes nécessitent, en principe, une approbation référendaire en vertu du paragraphe 1° du troisième alinéa de l'article 123. Dans le cas du paragraphe 3°, il faut tenir compte du troisième alinéa de l'article 130.

ii) Restrictions au lotissement dans certains secteurs

Les paragraphes 4° et 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115 permettent à une municipalité de régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles compte tenu :

de la topographie du terrain;

77. J.E. 84-924 (C.S.).

de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac⁷⁸;
de la proximité d'un lieu particulier⁷⁹ faisant en sorte que l'occupation du sol avoisinant est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique ou de santé publique ou de bien-être général;
des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes;
d'autres facteurs propres à la nature des lieux pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables.

À l'égard de chacune de ces situations, le règlement peut, de façon particulière, diviser le territoire de la municipalité, établir des catégories d'opérations cadastrales, d'immeubles, d'activités et de facteurs faisant l'objet de réglementation ou prohibition : le conseil peut donc faire varier les règles ou prohibitions selon les parties de territoire et selon les diverses catégories établies dans le règlement⁸⁰. Dans le cas d'une source de contraintes visée par le paragraphe 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115, le territoire et les règles établies peuvent faire appel à la mesure du degré des effets nocifs ou indésirables produits par la source⁸¹.

En ce qui concerne ces sources de contrainte, cette dernière mention par le législateur limite-t-elle cette notion aux seules sources ayant des effets négatifs? Nous le pensons. Il faut se souvenir qu'en vertu du paragraphe 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115, ce qu'on permet de réglementer, ce sont les

78. Ces deux premiers cas existent en soi sans que l'on ne doive avoir des motifs de sécurité publique ou de protection environnementale pour justifier les règles établies. Celles-ci sont possibles en fonction de la seule situation physique des lieux.

79. Cela vise aussi bien la présence actuelle ou projetée d'un immeuble ou d'une activité requérant ce type d'intervention (art. 115 al. 2 (4.1°)) : aux exemples donnés par L. Giroux, «Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme» dans *Droit public et administratif* (1998-99) 7 Collection de droit, Yvon Blais, 322 à la p. 327 à savoir une autoroute ou un site d'enfouissement sanitaire, on pourrait ajouter ceux d'une piste de course, d'une usine de produits chimiques ou d'un étang aéré. Sur toute la question de ces contraintes, voir le document «Détermination des contraintes de nature anthropique», Ministère des Affaires municipales, D.G.U.A.T., Mars 1994.

80. Art. 115 al. 3.

81. *Ibid.*

lieux environnants de la source de contrainte et non pas celle-ci⁸². Or, quelle peut bien être la contrainte majeure pour ces lieux environnants lorsque la source est elle-même neutre ou bénéfique, et cela pour des motifs de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général?

En ce sens, une école ou un hôpital pourraient-ils constituer une source de contrainte pouvant faire l'objet d'une réglementation spéciale? Pour répondre de façon positive à cette question, il faut pouvoir établir que de tels lieux représentent des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général pour leur environnement de sorte qu'il faudrait réglementer spécialement ce dernier pour le protéger. À l'évidence, les raisons de sécurité ou santé publique ne se rencontrent pas. En ce qui concerne le bien-être général, la proximité d'un tel lieu pourrait être souvent considérée comme étant plus un bienfait qu'une situation indésirable. Les quelques effets nocifs de ces lieux, par exemple le surplus de trafic le matin et le soir près d'une école ou le bruit que peut parfois engendrer ce lieu, auraient difficilement le caractère de contrainte majeure exigé par les dispositions concernées pour faire en sorte de couvrir ces lieux. D'autre part, au lieu de protéger l'environnement de ces lieux, il nous apparaît que c'est plutôt ces lieux qui devraient bénéficier d'une certaine protection par rapport à leur environnement : que l'on pense aux usages bruyants près d'un hôpital ou à la présence de bars, sex-shops ou arcades près des écoles pour s'en convaincre.

Nous avons vu dans la partie consacrée au contrôle intérimaire, le genre de dispositions que le ministère des Affaires municipales imposait d'inclure dans le règlement de contrôle intérimaire des municipalités régionales de comté en ce qui concerne le contrôle des parties de territoire proches d'un cours d'eau, situées dans des zones inondables ou proches des lieux dangereux (éboulis, glissements de terrain,...). Rappelons que ce type de dispositions est également visé par le document complémentaire du schéma d'aménagement qui doit effectivement établir des règles minimales obligeant les municipalités locales

82. La source de contrainte pourrait toutefois se confondre avec les immeubles environnants ou une partie de ceux-ci lorsque, par exemple, elle serait dans le sol, comme le radon ou des produits nocifs de ce genre. L'immeuble où se trouverait un tel produit nocif pourrait alors être lui-même objet de la réglementation en vertu du par. 4.1°.

à adopter des dispositions en vertu des paragraphes 4° et 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115 dans leur règlement de lotissement⁸³.

De plus, ce document complémentaire peut contenir de telles dispositions à l'égard des autres sources de contraintes visées au paragraphe 4.1⁸⁴.

On peut croire qu'au moment du vingtième anniversaire de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* que la très grande majorité des municipalités du Québec ont actuellement des dispositions dans leurs règlements d'urbanisme régissant de façon spéciale les zones riveraines et les zones inondables et cela, par le biais du régime de conformité de la réglementation locale à l'égard du schéma d'aménagement original des municipalités régionales de comté⁸⁵.

À l'égard de telles situations, le règlement peut régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles en référence avec la définition donnée à ces dernières par l'article 1, paragraphe 7⁸⁶. Le pouvoir de prohibition est assez simple à imaginer. Celui de régir les opérations cadastrales visées permet d'établir les conditions en rendant possibles certaines dans les parties de territoire concernées par les situations, dangers ou contraintes visées par les paragraphes 4° et 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115.

Pour les zones riveraines, la jurisprudence nous donne l'exemple de normes concernant la superficie et les dimensions minimales des lots à proximité d'un lac⁸⁷ : on y a jugé valide des normes fixant à 40 000 pieds carrés la superficie minimale des lots et à 300 et 200 pieds respectivement la largeur

83. *L. A.U.*, *supra* note 25, art. 5 al. 2 (1°) (3°) : dans le cas des contraintes anthropiques, seules celles reliées à la présence d'une voie de circulation sont visées par une telle obligation.

84. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (2°).

85. De fait, il n'y aurait que la MRC de La Côte-de-Beaupré dont le processus de conformité à son premier schéma d'aménagement ne serait pas terminé.

86. Voir *supra* le développement que nous avons fait sur le contenu de cette notion. Consulter également *Dupont c. Pinsonneault*, [1999] R.D.I. 373 (C.S.) pour une illustration des relations entre l'article 115 et les articles du *Code civil* relatifs à l'enregistrement d'une opération cadastrale.

87. *Turgeon*, *supra* note 66 : le règlement concerné avait été adopté en 1977 sur la base de la disposition contenue à l'article 393a (b) du *Code municipal*, analogue à l'art. 115 al. 2 (4°). Voir aussi *Aménagement du Lac Gervais Ltée*, *supra* note 66.

minimale et la profondeur de ces lots, notamment pour les motifs «of sanitation, purity of drinking water and general environment proposes»⁸⁸.

Les règles établies à l'égard des opérations cadastrales permises pourraient donc porter sur les dimensions minimales et la superficie minimale des lots. Ces normes devraient trouver application sans que l'on puisse prétendre qu'elles constituent une forme d'expropriation déguisée lorsqu'elles laissent une certaine possibilité de développement même si celle-ci n'est pas aussi généreuse que ce qui avait été projeté⁸⁹. Dans le cas où des normes très strictes sont établies dans des parties de territoire pour des motifs de sécurité publique, de santé publique ou de protection environnementale, ces restrictions devraient être maintenues même si elles empêchent en pratique tout développement⁹⁰. En ce sens, nous croyons que le jugement rendu dans l'affaire *Simard*⁹¹ ne devrait pas trouver application dans des zones soumises à des restrictions précises quant au développement pour des motifs de sécurité publique ou de protection environnementale⁹². On ne saurait prétendre être exempté de telles restrictions touchant l'ordre public pour des raisons d'enclave économique ou d'expropriation déguisée⁹³.

La détermination des parties de territoire sujettes à des restrictions au lotissement constitue une question fort délicate. En principe, le conseil municipal jouit d'une certaine discrétion pour établir les limites de ces parties

88. *Turgeon, ibid.* à la p. 3.

89. *Turgeon, supra* note 66; *Aménagement du Lac Gervais ltée, supra* note 66.

90. *Lalande, supra* note 64 à l'égard de l'article 113, paragraphe 16° prévoyant un pouvoir analogue de prohiber ou régir la construction notamment dans les zones inondables.

91. *Supra* note 75, juge Barbès : on y avait jugé inapplicable à un lot existant les nouvelles normes minimales concernant la superficie des lots.

92. Voir également *Abitibi (M.R.C. d')*, *supra* note 63 où l'on a reconnu valide l'exercice du pouvoir de prohiber la construction d'ouvrage à proximité d'un cours d'eau car cela vise à faire respecter les objectifs poursuivis, soit la sauvegarde des plans d'eau contre l'érosion, la pollution et la détérioration générale de leur état naturel et que «la protection de l'environnement et l'adhésion à une politique nationale ... est désormais une question d'ordre public» (p. 1066). Le législateur a lui-même confirmé le caractère d'ordre public des dispositions relatives aux contraintes pour des raisons de sécurité publique lorsqu'il a modifié l'article 145.2 pour établir que désormais aucune dérogation mineure ne peut être accordée dans une zone soumise à une telle contrainte (L.Q. 1998, c. 31, art. 6).

93. *Ibid.* aux pp. 1066-1067.

de territoire⁹⁴ : il doit toutefois être en mesure de démontrer la raisonnablement de ses mesures et en ce sens il doit habituellement pouvoir s'appuyer sur des documents provenant d'experts dans le domaine⁹⁵. En ce qui concerne les zones inondables, les mesures adoptées découlent en partie de la cartographie existante effectuée par le ministère de l'Environnement à la suite de diverses conventions entre le Canada et le Québec à ce sujet⁹⁶.

Par une modification législative apportée en 1998⁹⁷, il est dorénavant possible pour le règlement de lotissement de prévoir à l'égard d'un immeuble décrit et situé en zone d'inondation une dérogation à une prohibition ou règle pour une opération cadastrale précise. Ce pouvoir découle directement de ce que le document complémentaire du schéma prévoit à ce sujet⁹⁸ : autrement dit, le règlement de lotissement ne peut prévoir de dérogation de ce type que si le schéma lui-même l'établit clairement dans son document complémentaire. De telles dérogations doivent être effectuées sur des bases précises démontrant leur nécessité dans les cas spécifiquement envisagés et elles découlent des cas de dérogation prévues à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*⁹⁹.

Dans le cas d'un processus d'approbation d'une demande de lotissement en zones inondables, la Cour suprême a établi dans l'affaire *Oakwood Development Ltd c. Saint-François-Xavier (Municipalité rurale de)* que le conseil devait prendre en considération les facteurs se rapportant au risque

94. Voir *Re Philmar Building Supplies Ltd and Township of Scarborough* (1965), 2 O.R. 364 aux pp. 367-368 (C.A.).

95. *Ibid.*

96. *Lalande*, *supra* note 64 à la p. 1641.

97. L.Q. 1998, c. 31, art. 5 relativement à la dernière phrase du paragraphe 4° du 2ième alinéa de l'article 115. Par la même occasion, on a toutefois précisé, par une modification à l'article 145.2 (L.Q. 1998, c. 31, art. 6), qu'aucune dérogation mineure ne pourrait dorénavant être accordée dans une zone soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique.

98. Art. 6 al. 3 (1.1°).

99. Voir «Les dérogations à l'interdiction de construire en zone inondable», Muni-Express, 11 mai 1999, n° 5, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole à la p. 4 à l'égard de la démonstration à faire pour justifier une dérogation.

d'inondation, notamment en ce qui concerne les solutions possibles pour remédier à ce risque¹⁰⁰.

C'est en fonction même des possibilités de remédier aux risques d'inondation que des dérogations spécifiques peuvent être incluses dans un règlement de lotissement après que la municipalité régionale de comté ait prévu de tels cas de dérogation pour des immeubles précis.

En terminant cette section, il y a lieu de noter qu'en vertu de l'article 123 al. 2 (1°), toute modification d'une disposition du règlement de lotissement relative aux contraintes anthropiques requiert en principe une approbation référendaire par les personnes habiles à voter de la partie du territoire concernée, le tout en référence à l'article 130 al. 3.

iii) Règles relatives aux rues

Quatre paragraphes différents de l'article relatif au règlement de lotissement traitent de la question des rues. Les diverses situations envisagées par ces dispositions sont les suivantes :

l'identification du caractère public ou privé des voies de circulation¹⁰¹, lesquelles en vertu de la définition prévue au paragraphe 10° de l'article 1 visent tout endroit affecté à la circulation des véhicules ou piétons, notamment les routes, rues, ruelles, trottoirs, sentiers de piétons, pistes cyclables, stationnement, etc.;

la prescription, selon la topographie des lieux et l'usage auxquelles elles sont destinées, de la manière dont les rues et ruelles, publiques ou

100. [1985] 2 R.C.S. 164.

101. *L.A.U.*, *supra* note 25, art. 115 al 2 (1.0.1°) : cet élément ayant été soustrait au paragraphe 1° n'a plus à faire l'objet d'une approbation référendaire lors d'une modification du règlement de lotissement en vertu de l'art. 123 al. 3 (1°). Parallèlement à ce pouvoir, le règlement de lotissement peut obliger le propriétaire d'une rue, ruelle ou sentier piétonnier d'indiquer de la manière stipulée par le conseil son caractère de voie privée : art. 115 al. 2 (5°) *in fine*. Cette disposition semble déléguer un pouvoir au conseil de décider cette manière de faire au cas par cas!

privées, doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur¹⁰²;

prohiber toute opération cadastrale ou une catégorie d'entre elles relatives aux rues, ruelles, sentiers de piétons ou places publiques et à leur emplacement ne concordant pas avec les normes de dimension du règlement de lotissement et leur tracé au plan d'urbanisme¹⁰³;

exiger comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale la cession gratuite de l'assiette des voies de circulation¹⁰⁴.

Ces dispositions permettent à une municipalité de prescrire des normes relatives à la pente des rues, ce qui la justifierait de refuser d'approuver une opération cadastrale en cas de non-respect de ces normes¹⁰⁵ et cela même à l'égard d'un projet ayant fait l'objet d'une approbation d'un plan de développement et de subdivision à une étape antérieure¹⁰⁶. Elle peut aussi déterminer la façon de construire les rues privées qui doivent éventuellement lui être cédées¹⁰⁷. Une municipalité est elle-même liée par les règles contenues à son règlement de lotissement prévoyant les normes de construction des rues et elle ne peut accepter par contrat la cession d'une rue ne rencontrant pas ces exigences¹⁰⁸.

102. *Ibid.*, art. 115 al 2 (2°) : toute modification du règlement à ce sujet ne requiert pas d'approbation référendaire : 123 al. 3 (1°).

103. *Ibid.*, art. 115 al 2 (5°), non susceptible d'approbation référendaire (123 al 3 (1°)).

104. *Ibid.*, art. 115 al. 2 (7°), non susceptible d'approbation référendaire (123 al. 3 (1°)). Dans l'affaire *Mandel c. Verdun (Ville de)* (26 avril 1985), Montréal, 500-05-002712-865, juge Marquis (C.S.) aux p. 25-26 [ci-après *Mandel*] ont été jugées valides les conditions relatives à la cession d'une rue privée pour 1 \$ et les normes concernant la façon de construire une telle rue.

105. *Société immobilière Manitonga Soutana c. Mont-Tremblant (Municipalité de)*, J.E. 92-977 (C.S.) [ci-après *Manitonga Soutana*].

106. *Racicot c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 96-712 aux pp. 5-6, 9 (C.S.) [ci-après *Racicot*].

107. *Mandel*, *supra* note 104 à la p. 26, cela afin d'éviter que des rues privées soient construites n'importe comment et défaire complètement tout le réseau routier municipal.

108. *Michaud c. Dégelis (Ville de)* (2 juin 1980), Kamouraska 250-05-000014-803, juge Jacques à la p. 8 (C.S.) conf. par *Dégelis (Ville de) c. Michaud* (30 septembre 1988), Québec 300-09-000353-803 (C.A.).

Dans l'affaire *Gestion Parmatel inc. c. Saint-Lambert-de-Lauzon (Municipalité de)*¹⁰⁹, la Cour d'appel a bien distingué entre l'émission d'un permis de lotissement à l'égard d'un plan comprenant des rues et la permission de construire ces rues ou leur cession à la municipalité : le permis, même émis valablement, n'équivaut pas à la permission de construire une rue et encore moins à l'acceptation par la municipalité de la cession d'une rue. De plus, il appert de ce jugement que le refus d'accepter une cession de rue ne peut être jugé abusif lorsqu'il repose sur l'absence d'un système d'évacuation des eaux pluviales adéquat.

Dans l'affaire *Rodimax inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, il a été décidé que les conditions prévues au règlement de lotissement concernant l'indication des rues à un plan d'opération cadastrale et leur cession à la ville ne s'appliquait pas à une subdivision demandée pour fins d'identification cadastrale seulement en vue de l'obtention d'une main-levée sans qu'il soit question d'un développement pour les immeubles concernés¹¹⁰.

Avant de quitter l'analyse des dispositions permettant de régir les rues dans le règlement de lotissement, soulignons l'existence d'une curieuse décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Weitzman* où le refus d'approuver un plan de lotissement en raison du fait que les lots à établir ne seraient pas adjacents à une rue publique, une condition découlant de l'article 116 et applicable à l'émission d'un permis de construction a été reconnu valide pour le motif qu'il «ne serait d'aucune utilité qu'une municipalité approuve un projet de plan de subdivision pour ensuite refuser le permis de construction ... si en réalité les règlements de la municipalité prohibent l'érection d'un bâtiment sur ce lot»¹¹¹. Ne s'agit-il pas là d'une façon de voir qui rappelle le contexte d'avant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* alors que les normes de grandeur des lots se trouvaient au règlement de zonage. Pourtant, le législateur a maintenant clairement distingué les règles applicables au lotissement de celles visant le zonage et l'émission des

109. J.E. 95-65 (C.A.). Voir également *Racicot*, *supra* note 106 à la p. 9 et *Sirois c. Saint-Nicolas (Ville de)* (11 novembre 1980), Québec, 4842 (C.S.) où à l'égard d'un projet par phases, il faut distinguer l'étape de l'émission du permis de lotissement et celle du contrat d'échange de terrains de celle de l'approbation des plans concernant la rue à ouvrir.

110. [1989] R.D.I. 319 (C.S.).

111. *Supra* note 72 à la p. 1767; *L.A.U.*, *supra* note 25.

permis de lotissement. Une telle décision, même si sa logique apparaît solide, semble pourtant nier l'évolution même du contexte législatif de même que la possibilité que les règles changent quant à l'émission du permis de construction en l'occurrence, ainsi que le caractère différent du règlement de l'article 116 à celui de lotissement¹¹². De fait, dans l'affaire *Wendover-et-Simpson (Corp. mun. de)c. Fillion*¹¹³, la Cour d'appel a subséquemment elle-même clairement reconnu le caractère évolutif d'une situation émanant des conditions établies en vertu de l'article 116 portant sur la nécessité qu'un terrain soit adjacent à une rue publique.

iv) Autres conditions de lotissement

L'article 115 prévoit d'autres possibilités de régir le domaine du lotissement à l'égard des situations suivantes :

l'établissement des conditions permettant qu'un lot dérogatoire protégé par droits acquis puisse être modifié ou agrandi¹¹⁴.

Il s'agit en quelque sorte de définir au règlement de lotissement les conditions permettant l'agrandissement ou la modification des limites, tant en ce qui concerne leur superficie et leurs dimensions, des lots dérogatoires sans pour autant leur faire perdre leurs droits acquis.

l'obligation de soumettre à l'approbation préalable d'un officier désigné à cette fin tout plan d'une opération cadastrale, qu'il prévoit ou non des rues¹¹⁵;

-
112. Voir en ce sens *Briansol inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 88-43 (C.S.) de même que *Placements Pel-lo-Rem c. Blainville (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 515 aux pp. 520-521 (C.S.) [ci-après *Placements Pel-lo-Rem*] qui distingue l'affaire *Weitzman*, *ibid.*, et conclut à l'obligation d'émettre le permis de lotissement quant les conditions émises dans le règlement de lotissement sont respectées même si la question des services d'aqueduc et d'égout n'est pas réglée, rendant ainsi aléatoire l'émission future d'un permis de construction.
113. J.E. 92-734 (C.A.) [ci-après *Wendover-et-Simpson*].
114. *L.A.U.*, *supra* note 25, art. 115 al. 2 (1.1°) : toute modification relative à ce type de disposition ne requiert pas d'approbation référendaire : art. 123 al. 3 (1°).
115. *Ibid.*, art. 115 al. 2 (6°), également non susceptible d'approbation référendaire : 123 al. 3 (1°).

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a clairement retiré des mains du conseil les pouvoirs d'approbation qu'il détenait auparavant dans le domaine de l'émission de permis, pour les remettre à un officier municipal chargé spécifiquement de ce domaine¹¹⁶. De même, il est clair qu'un tel pouvoir revient à cet officier et qu'il n'appartient pas au comité consultatif d'urbanisme¹¹⁷. Il peut arriver, qu'en plus des conditions établies dans le règlement de zonage, le fonctionnaire concerné ait à vérifier le respect de conditions établies en vertu d'une autre loi¹¹⁸ :

l'exigence, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, que soient indiquées en annexe les servitudes existantes ou requises pour les installations de transport d'énergie et de transmission des communications¹¹⁹;

Une telle exigence a trait au passage des réseaux électriques, téléphoniques, de gaz et autres devant traverser le site mentionné au plan :

l'exigence qu'apparaisse à un plan relatif à une opération cadastrale la présentation d'un projet de morcellement de terrain portant sur un territoire plus large que celui visé au plan¹²⁰;

l'exigence que les taxes soient payées à l'égard des immeubles compris à un plan relatif à une opération cadastrale¹²¹.

Ces deux dernières conditions s'appliquent également préalablement à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale. En ce qui concerne

116. Cela découle également du texte précis des articles 120, 121 et 122 de même que de l'article 236 (*ibid.*).

117. *Manitonga Soutana*, *supra* note 105 à la p. 15.

118. Voir *Bera Enterprises Ltd c. Vallée* [1988] R.D.I. 4 (C.S.) [ci-après *Bera Enterprises*] concernant les conditions en matière de lotissement émises en vertu de l'article 94 de la Loi sur les biens culturels (L.R.Q., c. B-4).

119. *L.A.U.*, *supra* note 25, art. 115 al. 2 (9°), non susceptible d'approbation référendaire : art. 123 al. 3 (1°).

120. *Ibid.*, art. 115 al. 2 (10°), également non susceptible d'approbation référendaire : art. 123 al. 3 (1°).

121. *Ibid.*, art. 115 al. 2 (11°), également non susceptible d'approbation référendaire : art. 123 al. 3 (1°). Voir *Rodimax inc. c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1989] R.D.I. 319 (C.S.) à la p. 324.

la dernière condition, la Cour supérieure, en raison du caractère indivis des privilèges attachés au paiement des taxes municipales en est venu à la conclusion que la municipalité avait le droit d'exiger le paiement des taxes dues sur l'ensemble de l'unité d'évaluation et non pas uniquement la quote-part applicable à l'immeuble compris dans le plan¹²². Une municipalité ne pourrait toutefois pas profiter de cette situation pour exiger le paiement des taxes dues sur d'autres immeubles ni des taxes ne portant pas sur des immeubles, par exemple la taxe d'affaires.

Dans l'affaire *Lynch c. Aylmer (Ville d')*, la Cour supérieure a reconnu que «[c]'est à bon droit qu'à ce règlement [de lotissement] la défenderesse exige que le propriétaire désireux de subdiviser son immeuble lui produise tous les documents nécessaires à démontrer que les rues, lots, infrastructures, droits de passage, etc. du projet sont conformes à toutes les exigences des règlements applicables»¹²³. Un tel pouvoir d'exiger les documents requis est expressément prévu à l'article 119, paragraphe 5°, et le défaut de fournir ces documents constitue clairement un motif de refus de délivrer un permis de lotissement¹²⁴, selon le paragraphe 2° de l'article 121. Il ne faut toutefois pas que les exigences municipales à cet égard aillent à l'encontre des lois provinciales contrôlant l'exercice des professions : elle ne peut exiger que des plans doivent être signés par un ingénieur ou un architecte alors que la loi permet à d'autres de signer de tels plans, dans certaines circonstances¹²⁵.

Enfin, il est important de tenir compte que les exigences prévues au règlement de lotissement s'appliquent généralement préalablement à l'émission du permis de lotissement ou à l'approbation du plan d'une opération cadastrale.

Ainsi, lorsque dans le cas de telles conditions une municipalité n'a pas cru bon d'en exiger le respect avant l'émettre son approbation, elle ne peut à cet

122. *Brunswick Building Corporation ltd c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, [1991] R.D.I. 457 (C.S.).

123. [1989] R.D.I. 768 (C.S.) à la p. 773.

124. Ou du moins d'en différer l'étude jusqu'à la transmission complète des documents et au respect des conditions établies dans le règlement : *Bera Enterprises*, *supra* note 118 à la p. 7.

125. *Ladouceur c. Dollard-des-Ormeaux (Ville de)*, J.E. 92-1645 (C.A.).

égard exiger leur respect lors de l'émission du permis de construction¹²⁶ : il en est ainsi à l'égard des conditions relatives à l'établissement d'une rue privée et de l'obligation de céder gratuitement la rue. De plus, en vertu du même jugement, une municipalité ne peut exiger des conditions que la loi ne lui permet pas de poser¹²⁷, comme la cession d'une servitude de passage à un tiers ou l'obligation de vendre à une personne déterminée.

B- Règlement sous l'article 116

Malgré que l'article 116 concerne un pouvoir réglementaire d'exiger des conditions particulières liant l'émission des permis de construction, la place de cet article dans la section consacrée au règlement de lotissement et le caractère de certaines conditions qu'il permet d'établir impliquent que son analyse peut ressortir du domaine du lotissement. D'ailleurs, la Cour d'appel a elle-même reconnu le caractère ambivalent de l'article 116 à propos duquel elle déclare que «la façon dont traite de cette question la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme crée une ambiguïté [en raison du fait que] l'article 116 qui autorise une municipalité à refuser un permis de construction dans le cas où un terrain sur lequel on veut construire n'est pas borné par une rue publique, ne se trouve pas dans la section 3 (relative au règlement de construction) mais dans la section 2, qui traite du règlement de lotissement»¹²⁸.

Quoi qu'il en soit, le règlement adopté en vertu de l'article 116, sans avoir normalement d'effet au niveau du lotissement¹²⁹, établit des conditions qui

126. *Lévis (Ville de) c. Rochette* (13 novembre 1998), Québec 200-05-001707-954, juge Hardy-Lemieux (C.S.); ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel, J.E. 2000-214. Voir aussi au même effet *Parc Isabeau inc. c. Gourdeau* (20 avril 1990), Trois-Rivières, 400-05-000727-892 à la p. 9, juge Lacoursière (C.S.) : on ne peut exiger lors de l'approbation d'un plan d'opération cadastrale une cession de terrains pour fins de parc qui aurait dû être exigée lors de l'approbation de plans antérieurs.

127. Voir également en ce sens *Lambert-Bédard c. Sillery (Cité de)*, J.E. 80-630 (C.S.); *Larose c. Directeur du service des permis et inspections*, J.E. 81-487 (C.S.); *Landreville c. Boucherville (Ville de)*, [1978] 2 R.C.S. 801; *Du Lac Development inc. c. Boucherville (Ville de)* (1959), R.L. 484 (C.S.).

128. *Weitzman*, *supra* note 72 à la p. 1767.

129. Du moins, c'était le cas avant la décision dans l'affaire *Weitzman*. Voir les commentaires que nous faisons, *supra* note 72 et le texte correspondant, concernant ce jugement qui a appliqué le règlement de 116 à une demande de permis de lotissement.

entraînent une grande implication dans le domaine du lotissement. En effet, toutes les situations établies par cet article amènent des effets certains sur l'application du règlement de lotissement, notamment l'exigence du lot distinct et celles relatives à la présence d'une rue publique ou d'une rue privée conforme aux exigences du règlement de lotissement¹³⁰. Le conseil peut, en respectant toutefois ce que prévoit le document complémentaire du schéma à ce sujet, prévoir l'une ou l'autre des conditions établies à cet article et cela, en fonction des différentes parties du territoire de la municipalité. Il faut cependant noter que certaines conditions s'excluent les unes les autres sur le même territoire : c'est le cas des conditions 2 et 3 d'une part, de même que les conditions 4 et 5, d'autre part.

L'article 116¹³¹ prévoit qu'aucun permis de construction ne sera accordé à moins qu'une ou l'autre des conditions suivantes ne soient respectées :

le terrain forme un ou plusieurs lots distincts conformes au règlement de lotissement ou protégés par des droits acquis (paragraphe 1°).

Cette exigence s'applique au terrain sur lequel doit être érigée chaque construction projetée, y compris ses dépendances. Toutefois, cela ne requiert pas l'obligation d'avoir un lot différent pour chaque construction lorsqu'on est en présence d'une situation globale, comme dans le cas d'un gymnase intégré à un complexe scolaire¹³². De telles dispositions visent à interdire toute construction sur un lot non cadastré, mais non à limiter le nombre de constructions sur un même lot¹³³.

130. Respectivement les paragraphes 1°, 4° et 5° de l'article 116. *L.A.U.*, *supra* note 25.

131. Et cela à l'égard de tout ou partie du territoire municipal. Toutefois, au sujet du territoire visé de même qu'à l'égard des conditions émises dans le règlement, il faut tenir compte des exigences contenues au document complémentaire du schéma d'aménagement à cet égard en vertu de l'art. 6 al. 3 (1°), al. 4. Voir *supra* note 98 et le texte correspondant sur les développements faits à ce sujet.

132. *Flamand c. Corporation religieuse de Jésus-Marie*, J.E. 94-725 (C.A.) [ci-après *Flamand*]. Voir au même effet *Gustave Godard Construction inc. c. Saint-Eustache (Ville de)*, J.E. 92-324 (C.S.) [ci-après *Gustave Godard Construction inc.*]. Consulter toutefois *Texaco Canada inc. c. St-Luc (Cité de)*, J.E. 84-746 (C.S.) pour un cas où il n'y a eu qu'un seul bâtiment possible par lot.

133. *Flamand*, *ibid.*

L'exigence du lot distinct est respecté lorsque la construction faisant l'objet d'une demande de permis requiert plus d'un lot distinct, en autant que tous les terrains concernés constituent des lots distincts¹³⁴.

L'émission d'un permis de construction sans que ne soit respectée l'exigence du lot distinct est illégale et le permis est nul¹³⁵.

les services d'aqueduc et d'égout ont été dûment établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée ou le règlement les décrétant ne soit en vigueur (paragraphe 2°);

Il appert à cet égard qu'une municipalité est clairement justifiée de refuser l'émission d'un permis de construction ne respectant pas cette condition¹³⁶. En ce sens, la présence d'un puits artésien ne peut suffire au respect de cette disposition¹³⁷ :

l'exigence d'installations d'alimentation en eau potable et d'épuration des eaux usées conformes à la Loi sur la qualité de l'environnement (paragraphe 3°);

Il s'agit d'une exigence en quelque sorte alternative à la précédente lorsque les services ne sont pas rendus dans la rue concernée et qu'il n'est pas projeté de le faire par un règlement existant. Cette exigence ne vaut que pour les secteurs pour lesquels elle est clairement établie. La présence de telles installations dans un secteur assujetti à la condition précédente ne peut servir pour obtenir le permis de construction¹³⁸ :

l'exigence du voisinage d'une rue publique ou d'une rue privée conforme au règlement de lotissement (paragraphe 4° et 5°);

134. *Hull (Cité de) c. J.G. Bisson Construction & engineering* [1964] B.R. 148.

135. *LeMoine c. Notre-Dame-du-Portage (Municipalité de)*, [1974] C.S. 46.

136. *Carignan (Ville de)*, *supra* note 39 à la p. 7 de même que *Placements Pel-lo-Rem*, *supra* note 112 aux pp. 520-521.

137. *Carignan (Ville de)*, *ibid.*

138. *Ibid.*

En vertu de ces deux paragraphes, le conseil peut déterminer dans son règlement deux conditions alternatives différentes, s'excluant l'une l'autre. Premièrement, que le terrain concerné soit adjacent à une rue publique ou à une rue privée conforme au règlement de lotissement (paragraphe 4°). Deuxièmement, ce terrain doit être adjacent seulement à une rue publique (paragraphe 5°).

La Cour d'appel a décidé qu'un règlement reprenant l'une ou l'autre de ces conditions ne pouvait constituer une expropriation déguisée puisque, comme il reprendrait alors le texte même de la *Loi*, il faudrait conclure au caractère oppressif de la *Loi* elle-même¹³⁹. Une personne incapable de respecter l'exigence spécifique contenue au règlement de l'article 116 par rapport au voisinage d'une rue du type de celle qualifiée dans le règlement ne peut prétendre avoir droit à l'émission du permis de construction¹⁴⁰.

Enfin, pour l'une ou l'autre des conditions permises par l'article 116, il y a lieu de tenir compte des tempéraments apportés par les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 116, notamment pour les constructions agricoles sur des terres en culture à l'égard de quatre des cinq conditions et pour une résidence agricole, pour trois conditions.

C- L'avis de motion pour le règlement de lotissement

L'article 117 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit qu'un avis de motion présenté à l'égard d'une modification du règlement de lotissement peut avoir un effet de gel quant à un lotissement qui deviendrait prohibé dans la zone ou le secteur concerné par la future modification. Les deuxième et troisième alinéas de cet article prévoient la durée d'un tel gel qui se limite à une période de deux mois si le règlement n'est pas adopté dans ce délai et à quatre mois additionnels à partir de l'adoption du règlement dans le premier deux mois pour la mise en vigueur du règlement.

139. *Wendover-et-Simpton, supra* note 113; 2325-1598 *Québec inc. c. St-Adolphe-d'Howard (Municipalité de)*, [1988] R.D.I. 350 (C.S.).

140. *Ibid.*; *Briansol inc. c. Saint-Lambert (Ville de)*, J.E. 88-43 (C.S.) et *Weitzman, supra* note 72 aux pp. 1767-1768.

Les tribunaux ont déterminé que pour qu'un avis de motion ait un effet de gel, il faut qu'il soit suffisamment précis pour que l'on sache exactement quelles sont les activités que la modification envisage d'interdire, de façon à connaître les droits touchés¹⁴¹. L'avis de motion n'a pas pour résultat de donner un effet rétroactif au futur règlement¹⁴² et il est important de respecter les délais prévus à l'article 117 pour maintenir le gel puisque l'effet de l'avis de motion cesse, et donc le gel, lorsque le règlement n'est pas adopté dans le délai de deux mois après le dépôt de l'avis de motion¹⁴³. Il en est de même si le règlement adopté dans ce délai n'est pas mis en vigueur dans le délai additionnel de quatre mois¹⁴⁴.

Un tel avis de motion n'a d'effet qu'à l'égard des demandes de permis postérieures à son dépôt : il ne s'applique pas à une demande qui était substantiellement complète et conforme antérieurement à son dépôt¹⁴⁵.

Dans une récente décision, la Cour d'appel a eu à se pencher sur un cas d'avis de motion successifs. La majorité des juges ne s'est toutefois pas prononcée sur la validité ou non de cette technique en venant à la conclusion qu'il y avait eu interruption dans la «chaîne de titres» par le fait que le règlement n'avait pas été adopté dans le délai prescrit de deux mois¹⁴⁶. Pour sa part, le juge Beauregard a indiqué qu'il semblait implicite qu'on ne peut donner un nouvel avis de motion pour prolonger les délais prévus à l'article 114 (analogue à l'article 117)¹⁴⁷. La question reste donc ouverte devant le plus haut tribunal québécois.

141. *129675 Canada Inc. c. Otterburn Park*, J.E. 96-11 (C.S.); *Senneville (Village de) c. David*, J.E. 90-1674 (C.S.); *Dunham (Ville de) c. Bates*, [1995] R.J.Q. 1172 (C.S.) [ci-après *Dunham (Ville de)*]; *Blouin c. St-Jean-Chrysostome (Ville de)*, J.E. 98-1628 (C.S.).

142. *Boyer c. Hoy*, [1998] R.D.I. 173 (C.A.).

143. *Mont-Royal (Ville de) c. Stephens*, J.E. 91-1106 (C.A.); *Gustave Godard Construction inc., supra* note 132; *Dunham (Ville de)*, *supra* note 141; *Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de) c. Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase inc.*, J.E. 99-1930 (C.A.) [ci-après *Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de)*].

144. *Ibid.*

145. *Mont-Royal (Ville de) c. Stephens*, J.E. 91-1106 (C.A.); *2950-0170 Québec inc. c. Hull (Ville de)*, J.E. 93-579 (C.S.); *2931303 Canada inc. c. Saint-Paul-d'Abbotsford (Paroisse de)*, J.E. 95-1298 (C.S.).

146. *Mont-Saint-Grégoire (Municipalité de)*, *supra* note 143.

147. *Ibid.* L.A.U., *supra* note 25.

Quant à la Cour supérieure, les décisions récentes sont partagées sur l'effet des avis de motion successifs. On a reconnu la validité de cette façon de faire lorsqu'ils sont donnés de façon à ce qu'il ne se crée pas de vide juridique entre la date d'expiration des effets, de l'un, et la passation, de l'autre¹⁴⁸. Par contre, on a refusé dans d'autres cas de donner effet à des avis de motion successifs¹⁴⁹. La complexité du domaine de l'aménagement et la nécessité d'effectuer des consultations et d'obtenir des avis techniques sur l'effet de modifications envisagées devraient, selon nous, inciter les tribunaux à accepter la validité d'une telle façon de faire lorsque la municipalité agit de bonne foi et dans l'intérêt public.

Soulignons en terminant la question de l'effet des avis de motion que l'article 117 ne s'applique curieusement pas au règlement de l'article 116 et que celui-ci ne peut donc bénéficier d'un avis de gel à l'égard d'une modification à son sujet¹⁵⁰.

148. *Dunham (Ville de) c. Bates* [1995] R.J.Q. 1172 (C.S.). Voir aussi *Poidinger c. Dorval (Ville de)* (13 juillet 1987), Montréal, 500-05-000440-873 (C.S.).

149. *Gustave Godard Construction inc., supra* note 132; *Senneville (Ville de) c. David*, J.E. 90-1674 (C.S.).

150. Voir par analogie *Château Royal Hotel Appartement c. Montréal (Ville de)* (16 mars 1990), Montréal, 500-05-000723-906 (C.S.) où un effet de gel analogue n'a pas été étendu au règlement de contrôle de la démolition en l'absence de disposition en ce sens.

D- La cession pour fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels

Auparavant situées au paragraphe 8° du deuxième alinéa de l'article 115, les dispositions relatives à la cession pour fins de parcs, terrains de jeux et d'espaces naturels se retrouvent depuis 1993, aux articles 117.1 à 117.16 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Dans le passé, les dispositions applicables dans le domaine se retrouvaient uniquement dans le règlement de lotissement et ce n'était que préalablement à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale qu'une municipalité pouvait exiger une telle cession. Dorénavant, les dispositions applicables, en plus de maintenir cette possibilité, permettent également au règlement de zonage de prescrire une telle cession comme condition préalable à l'émission d'un permis de construction¹⁵¹.

Nous n'entendons pas dans le cadre du présent document faire une analyse de toutes les dispositions applicables à la cession permise par celles-ci¹⁵². Nous ferons un survol de ces dispositions à la lumière de l'interprétation qui en a été donnée par la jurisprudence récente en ce qui concerne le règlement de lotissement.

Il existe trois types de cession pouvant être exigée par la municipalité en vertu de ces dispositions:

la cession gratuite à la municipalité d'un terrain qui de l'avis du conseil convient à l'établissement ou à l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou au maintien d'un espace naturel (art. 117.2, 1er alinéa); ce terrain ne doit pas excéder 10% de la superficie du site visé par l'opération cadastrale (art. 117.4) et être situé dans ce site (art.

151. Art. 117.1 al. 1 pour le règlement de zonage et al. 2 pour le règlement de lotissement.

152. Se reporter à ce sujet aux analyses suivantes : D. Belgue, A. Langlois, «La contribution pour fins de parc, terrains de jeux et espaces naturels – Document explicatif à l'égard des dispositions introduites en 1993 dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme par le projet de loi 56», Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme, 1995. J.-P. St-Amour, «Les dispositions des règlements de zonage et de lotissement sur les parcs, terrains de jeux et espaces naturels (articles 117.1 à 117.16 LAU)» dans G. Girard, *Les opérations cadastrales et l'urbanisme*, Saint-Hyacinthe, Association québécoise d'urbanisme, 1994, 64.

117.2, 3ième alinéa) sauf entente au contraire dans les deux cas¹⁵³ (art. 117.5 et 117.2, 3ième alinéa);

le versement d'une somme d'argent d'au plus 10% de la valeur du site, sauf entente au contraire (art. 117.2, 1er alinéa, 117.4, 1er alinéa et 117.5);

le versement d'une somme d'argent et la cession gratuite d'un terrain (art. 117.2, 1er alinéa); la valeur de ces deux engagements ne peut excéder 10% de la valeur du site, sauf entente au contraire (art. 117.4, 2ième alinéa et 117.5).

Rappelons toutefois que la cession prévue par ces dispositions peut porter sur de l'argent ou des terrains et qu'elle n'existe que pour des fins bien spécifiques, soit pour «favoriser l'établissement, le maintien et l'amélioration de parcs et terrains de jeux et la préservation d'espaces naturels», selon les prescriptions mêmes du premier alinéa de l'article 117.1. Pour sa part, le premier alinéa de l'article 117.15 précise que les terrains ainsi obtenus ne peuvent être utilisés «que pour l'établissement ou l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux ou pour le maintien d'un espace naturel.»

En ce qui concerne l'argent cédé à la municipalité, l'article 117.15 stipule que toute somme reçue en application des dispositions relatives à la cession pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels font partie d'un fonds spécial (2^e alinéa), lequel ne peut être utilisé que «pour acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs ou de terrains de jeux, pour acheter des terrains à des fins d'espaces naturels ou pour acheter des végétaux et les planter sur les propriétés de la municipalité» (3^e alinéa). Ce dernier alinéa prévoit également que la construction d'un bâtiment entre dans la notion d'aménagement lorsque ce bâtiment est essentiel à l'utilisation ou au maintien d'un parc, d'un terrain de jeux ou d'un espace naturel. L'inclusion de l'espace naturel comme situation possible pour la construction d'un bâtiment est fort

153. Le législateur a, en quelque sorte, confirmé la position de la jurisprudence à l'effet qu'une entente entre un promoteur et une municipalité portant sur une somme dépassant la limite de 10% établie dans le règlement de lotissement n'était pas contraire à l'ordre public en vertu de l'ancien paragraphe 8 de l'article 115 : 2529-4638 *Québec inc. c. St-Amable (Municipalité de)*, J.E. 95-1779 (C.S.).

surprenante, car le pouvoir de dépenser à même le fonds n'existe pas pour l'aménagement de terrain à des fins d'espaces naturels; il se limite au sujet de l'aménagement aux fins de parcs et de terrains de jeux.

Toujours au sujet de l'utilisation de l'argent du fonds, le 3^e alinéa de l'article 117.15 prévoit que cela se limite notamment à «acheter des terrains». Notons que le mot «acheter» est différent de celui utilisé aux articles 28 par. 1 (2), de la *Loi sur les cités et villes*¹⁵⁴ et 6, paragraphe 1, du *Code municipal*¹⁵⁵ où est établi le pouvoir général d'«acquérir» des biens autant immeubles que meubles. Le terme «acheter» nous apparaît plus restrictif que le mot «acquérir», car il ne vise qu'une forme d'acquisition, l'achat. En ce sens, nous sommes d'avis que cela n'englobe pas le cas d'expropriation puisqu'il ne peut s'agir alors d'une situation d'achat de terrain. Par ailleurs, le 3^e alinéa de l'article 117.15, lorsqu'il mentionne notamment que le fonds ne peut être utilisé que pour acheter des terrains, n'exclut pas la possibilité qu'une partie des sommes utilisées servent à payer des frais connexes à l'achat du terrain lui-même, entre autres les frais de notaire. En effet, cette disposition ne dit pas que le fonds doit servir uniquement à payer le prix d'achat du terrain, mais plutôt à acheter un tel terrain : nous croyons que cela peut servir à payer les dépenses nécessaires à l'achat en plus du prix d'achat. Toutefois, ces dépenses accessoires ne sont admissibles que si l'achat est conclu, puisqu'il ressort clairement de ces dispositions que le fonds ne peut être mis à contribution à cet égard «que pour acheter ... des terrains».

Enfin, soulignons que, sauf pour l'achat et la plantation de végétaux expressément prévus au 3^e alinéa de l'article 117.15, le fonds ne peut servir pour défrayer les coûts d'entretien des parcs et terrains de jeux.

Ces dispositions établissent une discrétion pour le conseil qui peut choisir l'une ou l'autre de ces trois formes de cession dans chaque cas¹⁵⁶. Dans le cas d'un projet par phases, cette discrétion existe pour chacune des approbations d'opération cadastrale et le fait qu'on ait accepté de l'argent à des

154. *Supra* note 70.

155. L.R.Q. C-27.1.

156. *Saint-Ferréol-les-Neiges (Corporation municipale de) c. Le Scandinave Condominium inc.* (9 avril 1992), Québec 200-02-005979-903, juge Aubé à la p. 5 (C.Q.).

phases antérieures n'empêche pas d'exiger une partie de terrain à un moment ultérieur¹⁵⁷.

En ce qui concerne plus spécifiquement le domaine du lotissement, notons que le règlement de lotissement peut spécifier pour quelles opérations cadastrales¹⁵⁸ une telle cession est obligatoire. Il ne peut toutefois prévoir une telle exigence dans le cas d'une annulation, d'une correction¹⁵⁹ ou d'un remplacement de numéros de lots n'entraînant aucune augmentation du nombre de lots en vertu du deuxième alinéa de l'article 117.2. L'étendue de cette exception a souvent fait l'objet de litige devant les tribunaux, principalement pour déterminer si l'on était en présence d'un remplacement de numéros de lots n'entraînant aucune augmentation du nombre de lots.

Le remplacement du numéro de lot est défini comme étant une «opération cadastrale permettant de remplacer la numérotation existante par une nouvelle»¹⁶⁰. Une telle opération en principe simple, se complexifie lorsqu'il s'agit de déterminer si, dans les cas d'espèce, elle entraîne une augmentation du nombre de lots, auquel cas la cession est exigible.

Les tribunaux sont parfois obligés d'analyser attentivement les effets d'opérations cadastrales parallèles pour déterminer si dans les faits il y a ou non augmentation du nombre de lots, comme le démontre l'affaire *Immeubles Pierlor inc.*¹⁶¹ : il s'agissait de déterminer si une cession était exigible dans un cas où d'une part on propose d'annuler une division de deux lots pour créer une nouvelle numérotation avec ceux-ci et, d'autre part, la subdivision d'un lot en deux lots. La requérante prétendait qu'il s'agissait d'une seule opération

157. *129675 Canada inc. c. Otterburn Park*, *supra* note 141 aux pp. 5-6.

158. Cette notion d'opération cadastrale est définie au paragraphe 7° de l'article 1 essentiellement par un renvoi au 1^{er} alinéa de l'article 3043 du Code civil du Québec : *Immeubles Pierlor inc. c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 99-163 (C.S.), p. 7.

159. Dans l'affaire *Société de développement Marc Perreault inc. c. Rosemère (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 845 à la p. 49 [ci-après *Société de développement Marc Perreault inc.*], la Cour d'appel parle ainsi de l'annulation et de la correction de numéros de lots : «Cette dernière vise à rectifier une erreur dans les plans et livres de renvois alors que la première est un processus qui consiste à revenir à la situation qui prévalait antérieurement».

160. *Immeubles Pierlor inc. c. Repentigny (Ville de)*, J.E. 96-163 (C.S.) à la p. 7.

161. *Ibid.*

cadastrale n'impliquant aucune augmentation du nombre de lots. Le tribunal n'a pas accepté cette position et a analysé chacun de ces gestes par l'effet qu'ils avaient sur les lots impliqués :

Dans le premier cas, on crée une nouvelle division et dans l'autre une nouvelle subdivision. Ce sont deux opérations distinctes à partir de lots bien distincts chacun déjà bien identifié et délimité sur un plan de cadastre... Ces plans sont distincts. Les lots y mentionnés pourraient être éloignés d'un kilomètre l'un de l'autre. Il n'y a aucun rapport entre eux quant à un seul usage principal [page 7] ... La Cour est d'avis que dans le cas du lot 1905 remplacé par les lots 1929 et 1930, il n'y a pas possibilité pour les requérantes d'obtenir une exemption. Il en va autrement pour les lots 63-276 et 63-277 qui sont remplacés par un seul lot ayant la même superficie, donc la même assiette. Ceci n'entraîne aucune augmentation du nombre de lots [page 8].

En somme, le juge pourrait être amené à lever le voile sur les intentions véritables derrière les opérations cadastrales soumises à l'approbation par un promoteur et être enclin lorsque l'on propose un processus visant seulement à éviter de payer le prélèvement de 10% pour fins de parcs et de terrains de jeux à décider en faveur de la municipalité :

De l'avis de la Cour, la seule raison qui amène les requérants à demander l'annulation de numérotation de deux lots pour créer une nouvelle numérotation est pour contrebalancer le remplacement du lot 1905 par les lots 1929 et 1930, augmentant ainsi le nombre de lots et s'évitant de payer le prélèvement de 10% pour fins de parcs et de terrains de jeux.

Si ce processus était adopté par des spéculateurs peu scrupuleux, ils pourraient l'utiliser presque à l'infini dans un arrondissement cadastral donné et ainsi ravir des milliers de dollars sinon des centaines de milliers de dollars aux municipalités [page 9].

La Cour d'appel a décidé que l'attribution d'un numéro cadastral à une partie de lots qui n'était définie que par ses tenants et aboutissants au registre des immeubles du lot originaire ne constituerait pas un remplacement de numéro de lot par un autre mais plutôt une subdivision cadastrale à partir d'une parcelle

du lot déjà morcelé, augmentant par le fait même le nombre de lots au cadastre¹⁶².

Rappelons au sujet de la notion de remplacement de numéro de lots que c'est en 1989¹⁶³ que le législateur a précisé que l'exception à cet égard s'appliquait seulement lorsqu'une telle situation n'entraînait aucune augmentation du nombre de lots. La Cour supérieure a eu à décider ce qu'il en était d'un règlement n'ayant pas été modifié par la suite pour inclure une telle précision : on a conclu qu'il suffisait de constater qu'on était en présence d'un remplacement de numéros de lots sans avoir à se demander si l'opération cadastrale a eu pour effet d'entraîner en l'espèce une augmentation du nombre de lots pour appliquer l'exception prévue au règlement¹⁶⁴. Les municipalités ont donc intérêt à réviser leurs règlements adoptés avant 1989 pour y inclure la précision ajouté à ce moment par le législateur. Il y a lieu de noter que les règlements adoptés avant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁶⁵ de même que ceux adoptés avant l'abrogation du paragraphe 8° de l'article 115 en 1993 peuvent toujours recevoir application aujourd'hui¹⁶⁶.

Certaines municipalités se plaignent que les dispositions relatives à la cession pour fins de parcs ne couvrent pas les effets de la rénovation cadastrale à l'égard de toutes ces parties de lot qui se verront conférer le statut de lot¹⁶⁷. Nous partageons leur crainte dans le cas où cet exercice les priverait de réclamer

162. *Société de développement Marc Perreault inc.*, *supra* note 159 à la p. 849. Voir aussi au même sens *Brasserie Futuriste de Laval c. Sainte-Thérèse (Municipalité de)*, J.E. 96-811 (C.Q.). Il existe toutefois un jugement qui prétend que «le législateur n'a pas voulu permettre à une corporation municipale d'aller se chercher des revenus pour la mise à jour de situations préexistantes» comme dans le cas de «changement de son lot connu auparavant par ses tenants et aboutissants pour un numéro de cadastre» : *Saint-Hippolyte (Corporation municipale de) c. Lambert* (8 juin 1990), Québec 700-02-003015-881, juge Surprenant, aux pp. 2-3 (C.Q.) [ci-après *Saint-Hippolyte (Corporation municipale de)*].

163. L.Q. 1989, c. 46, art. 3 : aucune disposition de cette loi ne prévoyait que l'ajout de cette précision était automatiquement intégré aux règlements de lotissement des municipalités.

164. *E.D. Darche & Fils inc. c. Saint-Hubert (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 3022 aux pp. 3025, 3028 (C.S.).

165. L.Q. 1979, c. 51, art. 255 et *Construction canadienne T.J. inc. c. Stoneham-et-Tewkesbury (Cantons-unis de)* (19 mars 1991), Québec 200-05-00689-872 (C.S.).

166. L.Q. 1993, c. 3, art. 143.

167. Par l'application des articles 9 à 20 de la *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, L.R.Q., c. R-3.1, en relation avec les articles 3030 et 3043 du *Code civil du Québec*.

une cession dans les situations reconnues par la jurisprudence, notamment dans les cas d'attribution d'un numéro de lots à une partie qui n'était que définie par ses tenants et aboutissants¹⁶⁸, spécialement lorsque cela vise des terrains à développer. Les dispositions actuelles ne permettraient pas d'exiger une cession, car on n'est pas en présence d'une opération cadastrale, même à l'étape de l'émission du permis de construction, puisque cette possibilité n'existe qu'en cas d'un projet de redéveloppement en vertu du premier alinéa de l'article 117.1 : il va de soi cependant qu'un projet de développement nécessitant une resubdivision par la suite n'échapperait pas à la cession exigée en vertu des articles 117.1 et suivants.

Toutefois, nous ne croyons pas que la réforme cadastrale doit devenir une occasion pour les municipalités d'exiger une somme de 10% de tous les propriétaires qui ont vu leurs petits terrains déjà développés acquérir le statut de lot par l'effet de la réforme cadastrale. Nous croyons que cette dernière opération ne doit pas devenir une sorte de «vache à lait» pour les municipalités, c'est-à-dire un moyen de taxer les gens pour des situations hors de leur contrôle et qui ne changent absolument rien à la situation de leurs terrains. Malgré que ce jugement ait été par la suite en quelque sorte distingué sur cette question, nous aurions tendance à appliquer à cette situation la solution retenue dans l'affaire *Saint-Hippolyte (Corporation municipale de)*¹⁶⁹ à l'égard d'une situation préexistante.

Enfin, il y a lieu de rappeler le caractère préalable de toute contribution exigée, en nature ou en argent, pour fins de parcs, terrains de jeux et espaces naturels : une facture envoyée après l'émission du permis de lotissement a été jugée irrecevable¹⁷⁰. De plus, on ne peut exiger lors d'une opération cadastrale le paiement qui aurait dû être demandé lors d'opérations antérieures et on doit se contenter de ce qui est dû à l'égard de la situation actuelle¹⁷¹.

168. Voir *supra* note 162.

169. *Supra* note 162.

170. *Saint-Ferréol-les-Neiges (Municipalité de) c. Le Scandinave Condominium inc.* (9 avril 1992), Québec 200-02-005979-903, juge Aubé (C.Q.).

171. *Parc Isabeau inc. c. Gourdeau* (20 avril 1990), Trois-Rivières, 400-05-000727-892 à la p. 9, juge Lacoursière (C.S.).

E- Traitement des droits acquis

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* reconnaît l'existence de droits acquis dans le cas de lots dérogatoires dans deux dispositions différentes permettant de réglementer dans ce domaine. Il s'agit d'abord de l'article 113 al. 2 (19°), qui permet de régir les conditions d'implantation à l'égard des lots dérogatoires au règlement de lotissement et protégés par les droits acquis. Il y a également l'article 115 al. 2 (1.1°) prévoyant le pouvoir d'établir à quelles conditions peut être agrandi un lot dérogatoire protégé par droits acquis.

Il est maintenant acquis, tant par la doctrine¹⁷² que pour la jurisprudence¹⁷³, qu'il peut exister dans certaines circonstances des droits acquis au lotissement : il faut que le permis ait été émis ou que le lotissement ait été réalisé avant la prise d'effet des nouvelles règles en la matière. La simple acquisition d'une partie de lots non subdivisée décrite par tenants ou aboutissants ne sauraient conférer de droits acquis au lotissement¹⁷⁴.

La situation d'un tel terrain n'est toutefois pas irrémédiable puisqu'un privilège au lotissement pourrait lui être octroyé s'il remplit les conditions prévues aux articles 256.1 à 256.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* par lesquels une certaine protection a été accordée aux propriétaires de terrains non cadastrés.

M^e Lorne Giroux donne de façon très précise le contexte d'application de ces dispositions¹⁷⁵. Nous aimerions simplement à l'égard de cette analyse, que nous partageons entièrement, ajouter les éléments suivants.

Les articles 256.1 et 256.2 s'inscrivent directement dans le contexte de l'élaboration du schéma d'aménagement original des municipalités régionales

172. L'Heureux, *supra* note 36 aux pp. 684-686; Giroux, *supra* note 67 aux pp. 174-175; Giroux, *supra* note 79 à la p. 331.

173. *Entreprises J.P. Leblanc inc. c. Granby (Canton de)*, J.E. 94-1519 (C.S.) aux pp. 5, 7 [ci-après *Entreprises J.P. Leblanc inc.*]; *Racicot c. Mont-Saint-Hilaire (Ville de)*, J.E. 96-712 (C.S.) à la p. 10.

174. *Entreprises J.P. Leblanc inc.*, *ibid.*

175. *Supra* note 79 aux pages 332-333.

de comté et leur application ne saurait octroyer aucun droit à un terrain ne remplissant pas les conditions établies par ces dispositions à la date ultime du 30 novembre 1982 ou à la date postérieure de l'entrée en vigueur du premier règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté. Cependant, l'exercice du droit reconnu par ces deux articles peut survenir longtemps après cette date pour les terrains répondant aux conditions. Il y a cependant lieu de se demander si ces dispositions ne deviendront pas périmées lorsque la réforme cadastrale aura complété ses effets et accordé le statut de lot à l'ensemble des terrains décrits par tenants et aboutissants ou aux résidus de lots.

Nous retrouvons dorénavant une illustration de l'application de l'article 256.2 dans l'affaire *Brigham (Municipalité de) c. Brodeur*¹⁷⁶. Il s'agissait de déterminer les droits conférés par cet article à un parc de maisons mobiles de cinquante acres constitué de quarante-sept terrains sur lesquels se trouvent des maisons mobiles. Dans les circonstances de ce dossier, le juge a établi que le droit de morceler accordé par cet article s'appliquait autant à l'ensemble du terrain qu'à chacune des parties déjà délimitées qui étaient l'assiette d'une construction érigée et utilisée; à cette époque, la municipalité n'avait, à toutes fins utiles, pas de règlements d'urbanisme ce qui permettait d'octroyer de tels droits acquis pour chacun des petits terrains morcelés.

CONCLUSION

Nous avons vu dans la première partie que l'un des principaux reproches que l'on faisait sur l'état du droit concernant la réglementation du lotissement avant 1980 était le caractère quelque peu anarchique des normes établies dû au fait que chaque municipalité était laissée libre d'adopter ou non de telles normes et de choisir les situations qu'elle voulait régir. L'un des changements les plus significatifs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée à la fin de l'année 1979 a été de mettre en place un processus de régionalisation des normes d'urbanisme par le biais des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté.

176. J.E. 98-1092 (C.S.).

Cette nouvelle dynamique régionale, à laquelle participait étroitement le gouvernement lui-même par l'entremise des orientations gouvernementales véhiculées par le ministère des Affaires municipales, a donné un souffle nouveau à la réglementation d'urbanisme en général, et au domaine du lotissement en particulier; celui-ci a pu ainsi entrer dans une nouvelle ère dans laquelle la validité des dispositions n'est plus déterminée en fonction de la situation spécifique du territoire de la municipalité locale, mais plutôt en relation étroite avec le contenu du schéma d'aménagement. À cet égard, les enseignements de la Cour d'appel dans les deux jugements fondamentaux qu'elle a rendus dans les affaires *Saint-Michel-Archange* et *Carrières Rive-Sud inc.*¹⁷⁷ s'appliquent également au domaine du lotissement. Celui-ci a ainsi joui d'un nouvel essor fondé sur l'établissement de normes minimales contenues au document complémentaire du schéma d'aménagement et sur l'obligation pour les municipalités locales de les respecter dans leur règlement de lotissement. Aujourd'hui, on peut avancer sans crainte de se tromper que l'ensemble des municipalités du Québec est doté d'une réglementation de base adéquate en matière de lotissement, maintenant que l'élaboration des schémas et le processus de conformité à leur égard touchant la réglementation locale d'urbanisme sont complétés pour la grande majorité des municipalités.

Toutefois, comme le domaine de l'aménagement du territoire est continuellement en évolution, l'opération de révision des schémas d'aménagement actuellement en cours risque d'être une occasion de remettre en question les solutions quelque peu mur à mur qui étaient souvent appliquées dans les schémas originaux : les réalités régionales seront probablement mises de l'avant pour parfois justifier l'adoption de règles plus adaptées à la situation de chaque municipalité régionale de comté. En ce sens, le domaine du lotissement pourrait être l'objet d'une réévaluation pour le rendre moins rigide et mieux adapté à la prise de décision tenant compte des spécificités de chaque région.

Il en est ainsi à l'égard de la gestion des privilèges au lotissement découlant de l'imposition dans certaines circonstances de normes plus

177. *Municipalité de Saint-Michel-Archange*, supra note 27 et *Carrières Rive-Sud inc.*, supra note 27.

exigeantes : ce domaine devra-t-il être laissé aux municipalités locales, à la municipalité régionale de comté ou, comme dans la loi actuelle, être couvert par une disposition d'application uniforme?

Compte tenu que le domaine de l'urbanisme est appelé à changer au cours des prochaines années, pendant que se déroule la révision des schémas, le ministère des Affaires municipales a mis en place trois chantiers afin d'obtenir des propositions d'action visant à bonifier la loi, notamment au niveau des instruments prévus par celle-ci¹⁷⁸. Ce sera l'occasion d'établir le pouls des divers intervenants du domaine de l'urbanisme pour obtenir des nouvelles façons de faire qui ne pourront qu'améliorer les divers outils de planification.

Les prochaines années pourront donc s'avérer fort intéressantes pour tout le domaine de l'urbanisme et particulièrement significatives pour celui du lotissement. Il y aura notamment lieu de vérifier si le rapprochement effectué par la Cour d'appel¹⁷⁹ entre les normes du règlement de lotissement et celles du règlement de l'article 116 constitue une simple erreur de parcours ou une tendance nouvelle venant préciser la marge de manoeuvre municipale lors de l'émission des permis de lotissement. Il sera également intéressant de vérifier le réel impact de la révision cadastrale sur la cession des immeubles pour fins de parcs ou sur la gestion des droits acquis. Alors, à se revoir dans cinq ans...

178. Voir L. Massicotte, «L'aménagement au Québec, Trois chantiers pour l'avenir», Municipalité, décembre-janvier 2000 aux pp. 20-21.

179. Weitzman, *supra* note 72.

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LES RÈGLEMENTS À CARACTÈRE DISCRÉTIONNAIRE EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Auteur(s) : Marc-André LECHASSEUR

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 199-266

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12337>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12337>

Page vide laissée intentionnellement.

LES RÈGLEMENTS À CARACTÈRE DISCRÉTIONNAIRE EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

par Marc-André LECHASSEUR**

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 203 |
| SECTION I - LE COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME (C.C.U.) | 204 |
| A) SON ORIGINE | 204 |
| B) LA CONSTITUTION DU COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME | 205 |
| C) CERTAINS MOTIFS D'INHABILITÉ | 207 |
| 1. Abus de confiance par un fonctionnaire public (art. 118 et 122 du <i>Code criminel</i>) | 208 |
| 2. Actes de corruption dans les affaires municipales (art. 123 du <i>Code criminel</i>) | 209 |
| 3. Refus de remettre des biens (art. 337 du <i>Code criminel</i>) | 210 |
| 4. Faux relevé de deniers publics par un fonctionnaire public (art. 399 du <i>Code criminel</i>) | 211 |
| D) LES POUVOIRS DU COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME | 212 |
| 1. Le pouvoir d'étude et de recommandation | 212 |

*. Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**. L'auteur est avocat au sein du groupe de droit municipal du cabinet McCarthy Tétrault de Montréal. Il tient à remercier M^e Louis Terriault, associé responsable du groupe de droit municipal, pour ses commentaires ainsi que Madame Andrée-Claude Bérubé, étudiante, pour son aide dans la préparation du présent document.

| | | |
|----------------------|--|------------|
| | 2. Le rôle du C.C.U. dans l'application des règlements à caractère discrétionnaire | 215 |
| E) | LES RÈGLES DE RÉGIE INTERNE | 217 |
| SECTION II - | LE RÈGLEMENT SUR LES DÉROGATIONS MINEURES | 219 |
| A) | LE CHAMP D'APPLICATION | 219 |
| B) | L'ADOPTION ET LE CONTENU DU RÈGLEMENT SUR LES DÉROGATIONS MINEURES | 226 |
| C) | L'ÉPOQUE DE LA PRÉSENTATION DE LA DEMANDE | 228 |
| D) | LA PORTÉE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE EN MATIÈRE DE DÉROGATION MINEURE | 229 |
| E) | LA QUANTIFICATION DE LA DÉROGATION MINEURE | 231 |
| F) | LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DES DÉCISIONS DU CONSEIL MUNICIPAL | 234 |
| SECTION III - | LES PLANS D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE | 240 |
| A) | LE ZONAGE DIFFÉRÉ («HOLDING BY-LAW» OU «SITE PLAN BY-LAW») | 240 |
| B) | L'AVÈNEMENT DES PLANS D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE (P.A.E.) | 245 |
| C) | LES CONDITIONS D'APPROBATION D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE | 249 |
| SECTION IV - | LES PLANS D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE (P.I.A.) | 251 |
| A) | ORIGINE ET NATURE | 251 |
| B) | LE CHAMP D'APPLICATION | 252 |
| C) | LE CONTENU DU RÈGLEMENT SUR LES PLANS D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE | 254 |

| | | |
|-----------------------|---|-----|
| (2000-01) 31 R.D.U.S. | <i>Les règlements à caractère discrétionnaire en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> | 201 |
|-----------------------|---|-----|

| | | |
|-------------------------|--|------------|
| SECTION V - | LES ENTENTES RELATIVES À DES TRAVAUX MUNICIPAUX | 258 |
| A) | ORIGINE | 258 |
| B) | LE CHAMP D'APPLICATION | 259 |
| C) | LE CONTENU DU RÈGLEMENT | 260 |
| D) | LE CONTENU DE L'ENTENTE | 263 |
| CONCLUSION | | 265 |

INTRODUCTION

Depuis ses débuts en 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ a connu de nombreuses réformes dont certaines d'une importance non négligeable. C'est ainsi que sont successivement venues se greffer à la *Loi* des dispositions législatives à caractère discrétionnaire visant à amoindrir la rigidité de la réglementation d'urbanisme des municipalités pour l'adapter aux caractéristiques propres de certains sites ou aux orientations d'aménagement préconisées par ces dernières.

Par ce texte, nous avons tenté de tracer une esquisse du contenu des différents règlements à caractère discrétionnaire pouvant être adoptés par le conseil municipal dans le cadre de la gestion de l'aménagement de son territoire. Bien que peu nombreuse, la jurisprudence québécoise apporte néanmoins un certain éclairage sur la portée de cette réglementation aux contours parfois obscurs. Pour mieux la comprendre, il s'est avéré parfois nécessaire de faire l'historique des concepts ayant mené à l'adoption de ces dispositions à caractère discrétionnaire.

Il aurait été vain d'étudier les différentes facettes des dispositions législatives relatives aux dérogations mineures², aux plans d'aménagement d'ensemble³ ainsi qu'aux plans d'implantation et d'intégration architecturale⁴ sans d'abord revoir les règles applicables à leur complément essentiel, le comité consultatif d'urbanisme. De la même manière, un tel survol n'aurait pas été complet sans l'analyse des articles traitant des ententes entre les promoteurs et les municipalités⁵.

Comme nous le verrons, la discrétion dont bénéficie le conseil municipal eu égard aux sections VI à IX du chapitre IV de la *L.A.U.* n'est pas absolue. À ce jour toutefois, les tribunaux se sont montrés réticents à réviser l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ce qui, à notre avis, ne signifie pas pour autant que

1. L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*].
2. *Ibid.*, art. 145.1 et s.
3. *Ibid.*, art. 145.9 et s.
4. *Ibid.*, art. 145.15 et s.
5. *Ibid.*, art. 145.21 et s.

ce dernier se trouve exempt des règles de droit administratif applicables en cette matière.

SECTION I - LE COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME (C.C.U.)

A) SON ORIGINE

Présent dans la *L.A.U.* depuis son origine, le comité consultatif d'urbanisme⁶ n'est pas à proprement parler une création émanant de cette loi. Bien qu'adapté aux différentes facettes de la *Loi*, son existence s'inspire néanmoins grandement de l'ancien régime applicable à la «commission d'urbanisme» de la *Loi sur les cités et villes*⁷ et du Code municipal du Québec⁸. À l'époque donc, cette commission d'urbanisme possédait des pouvoirs étendus d'étude et de recommandation en matière de construction, de zonage, d'esthétique et à l'égard du plan directeur de la municipalité, ce qui revient à dire qu'elle possédait un pouvoir général en matière d'urbanisme. En outre de ces pouvoirs, le conseil municipal pouvait lui déléguer la totalité ou certains de ses pouvoirs en ce qui a trait à l'application de la réglementation relative aux matières précitées. La jurisprudence avait d'ailleurs reconnu la possibilité que soit valablement délivré un permis de construction par la commission d'urbanisme sans que cela constitue une sous-délégation illégale de pouvoirs⁹.

Avec l'avènement de la *L.A.U.*, les pouvoirs autrefois conférés à la commission d'urbanisme et maintenant dévolus au C.C.U. se sont vus considérablement réduits. Une délégation de pouvoirs telle que celle portant sur l'application de la réglementation d'urbanisme n'est dorénavant plus permise. Seuls les pouvoirs d'étude et de recommandation ont été maintenus.

6. [Ci-après C.C.U.]. Voir *ibid.*, art. 146 et s.

7. L.R.Q. c. C-19 [ci-après *L.C.V.*].

8. L.R.Q. c. C-27.1 [ci-après *C.M.Q.*].

9. *Prime c. Saint-Lambert (Town of)*, [1974] C.S. 536; voir aussi : *Placements Lavignon Inc. c. Québec (Ville de)*, J.E. 79-286 (C.S.); *Tremblay c. Chicoutimi (Ville de)*, J.E. 84-894 (C.S.); *Bilodeau c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 85-852 (C.S.).

Ainsi, les membres du C.C.U. ne peuvent-ils être l'objet d'un recours en *mandamus* puisqu'ils n'ont aucun pouvoir de délivrance de permis¹⁰.

B) LA CONSTITUTION DU COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Le conseil municipal possède le pouvoir discrétionnaire d'adopter un règlement visant à constituer un C.C.U. Ce pouvoir est prévu à l'article 146 *L.A.U.*, qui se lit comme suit :

Article 146. Le conseil d'une municipalité peut, par règlement :

1° constituer un comité consultatif d'urbanisme composé d'au moins un membre du conseil et du nombre de membres qu'il détermine et qui sont choisis parmi les résidents du territoire;

2° attribuer à ce comité des pouvoirs d'étude et de recommandation en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction;

3° permettre au comité d'établir ses règles de régie interne;

4° prévoir que la durée du mandat des membres est d'au plus deux ans et qu'il est renouvelable.

Contrairement aux autres commissions et comités que peut créer le conseil municipal en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus, le C.C.U. nécessite la participation effective des citoyens non élus résidant sur le territoire de la municipalité. Bien que le paragraphe 1 de l'article 146 *L.A.U.* ne s'exprime pas clairement en ce sens, la distinction que le législateur fait entre «*les membres choisis à même le conseil*» et les «*membres choisis parmi les résidents du territoire*» nous porte à croire qu'une combinaison des deux est plus à même de refléter sa volonté.

10. *Entreprises J.L. Bigras Ltée c. Sainte-Marthe-sur-le-Lac (Ville de)* (23 décembre 1985), Terrebonne 700-05-000561-849 (C.S.).

Quant au critère de résidence, il doit être interprété largement en conservant à l'esprit qu'il existe une distinction importante entre le domicile et la résidence et que la seconde se veut beaucoup moins restrictive que le premier. En effet, la notion de domicile comporte un plus grand caractère de permanence que celle de résidence. Le domicile relève de l'intention plutôt que de l'habitation réelle. Il constitue une relation juridique entre une personne et un lieu. Alors que la résidence est une question de faits, celle du domicile est une question de droit. Le domicile est donc le principal établissement d'une personne, l'endroit où elle conserve la majorité de ses intérêts financiers, économiques ou sociaux par exemple¹¹.

Bien que le conseil municipal puisse choisir d'y être représenté par plus d'un membre, il n'existe pas de dispositions déterminant le nombre minimum de membres du C.C.U. Toutefois, vu la conjonction exercée par le «*et*» entre «*d'au moins un membre du conseil*» et «*du nombre de membres qu'il détermine et qui sont choisis parmi les résidents du territoire*», le conseil municipal pourrait, théoriquement, décréter par règlement que le C.C.U. est formé de seulement deux membres, ce qui, dans les faits, s'avérerait contraire à toute logique guidant la tenue des séances ou assemblées constituantes. En effet, un tel choix serait de nature à empêcher toute possibilité de formuler des recommandations claires en cas de divergence d'opinion entre les membres du C.C.U. Aussi, un minimum de trois membres apparaît requis en toutes circonstances. Ces membres sont nommés par résolution du conseil municipal suivant l'article 147 *L.A.U.*, ce qui est également le cas des officiers du C.C.U. (président, vice-président et secrétaire).

Cet article prévoit de manière plus spécifique que «*[...] le conseil peut également adjoindre au Comité des personnes dont les services peuvent lui être nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions*». Il va sans dire qu'il existe d'importantes distinctions entre les membres et les personnes ressources invitées au C.C.U. Alors que les membres ont droit de vote, les personnes ressources ne l'ont pas et sont généralement des employés au service de la municipalité ou des consultants externes spécialisés en urbanisme ou, par exemple, en architecture.

11. *Wadsworth c. McCord* (1885-86), 12 R.C.S. 466; *Bonilla c. Lefebvre*, [1964] B.R. 102.

Quant à la durée du mandat des membres du C.C.U., elle peut être fixée à au plus deux ans conformément au quatrième paragraphe de l'article 146 *L.A.U.* Pour sa part, la pratique recommande des nominations rotatives de manière à ce que le C.C.U. se renouvelle pour moitié à chaque année, ce qui évite une brisure trop importante dans le traitement des dossiers en cours et assure une saine gestion des orientations générales en matière d'aménagement.

Quant à la rémunération des membres du C.C.U., elle apparaît facultative puisque non spécifiquement prévue à l'article 148 *L.A.U.* Toutefois, il ne nous semble pas contraire à cet article d'en prévoir une lors de l'adoption du budget annuel, du moment que sont respectées les règles relatives à la rémunération des élus prévues à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*¹² et celles concernant les fonctionnaires qui font l'objet des règles particulières liées à leur contrat d'emploi¹³.

C) CERTAINS MOTIFS D'INHABILITÉ

Les membres du C.C.U. ne sont pas considérés comme des fonctionnaires de la municipalité au sens de l'article 63 *L.C.V.*, ce qui exclut d'emblée la possibilité d'invoquer un tel motif d'incapacité à leur égard¹⁴. Pour le reste, le C.C.U. étant un comité de la municipalité, les motifs d'incapacité prévus à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹⁵ s'appliquent aux membres élus du C.C.U.¹⁶

Enfin, il faut prendre garde au mot «fonctionnaire» qui ne reçoit pas, en vertu du *Code criminel*, la même interprétation qu'en vertu des lois civiles et de l'article 63 précité. Suivant le *Code criminel*¹⁷, l'expression «fonctionnaire municipal» désigne un membre d'un conseil municipal ou une personne qui détient une charge relevant d'un gouvernement municipal. Toujours selon le

12. L.R.Q. c. T-11.001.

13. *L.C.V.*, *supra* note 7, art. 116 (4) et *C.M.Q.*, *supra* note 1, art. 269 (4).

14. *Plante c. Bois-Tremblay*, J.E. 96-1441 (C.S.); voir aussi : *Brousseau c. Trudeau*, [1978] C.S. 764 conf. par (19 août 1980), Montréal 500-09-001061-787 (C.A.).

15. L.R.Q. c. E-2.2.

16. *Gale c. Chicoutimi (Ville de)*, J.E. 94-769 (C.A.) [ci-après *Gale*].

17. L.R.C. 1985, c. C-46, art. 123(3).

Code criminel, un membre du C.C.U. pourrait donc être déclaré inhabile par application, notamment, des articles suivants dudit code. D'ailleurs, certaines infractions au *Code criminel* entraînent l'inhabilité, dont les suivantes :

1. Abus de confiance par un fonctionnaire public (art. 118 et 122 du *Code criminel*)

L'abus de confiance énoncé à l'article 122 du *Code criminel*, en plus d'être une infraction punissable d'un maximum de cinq ans d'emprisonnement, génère une inhabilité s'étendant sur une période de cinq ans.

Pour que le fonctionnaire ou l'employé qui occupe son poste devienne inhabile, il doit pour cela être condamné pour abus de confiance commis dans le cadre général de l'exécution de ses fonctions. Il n'est pas nécessaire que l'acte commis par le fonctionnaire ou employé le soit dans le cadre spécifique de ses fonctions. Il peut être simplement posé dans l'exécution de tâches liées à sa situation au sein de la municipalité. Par exemple, un fonctionnaire qui reçoit une somme d'argent pour sceller la bonne collaboration entre les parties dans le déroulement d'un dossier¹⁸ peut être condamné pour abus de confiance. Il en va de même dans les cas de transmission d'informations confidentielles par le fonctionnaire, pour le bénéfice de tiers intéressés.

Contrairement à la notion de fraude¹⁹ qui peut aussi entraîner une condamnation suivant l'article 122 du *Code criminel*, il n'est pas nécessaire qu'il résulte un quelconque préjudice ou un caractère de malhonnêteté, de corruption ou d'illégalité de l'acte faisant l'objet de la condamnation pour abus de confiance. Alors que la fraude comporte un élément de vénalité préjudiciable à un tiers, l'abus de confiance n'a pas nécessairement ce caractère.

En effet, un abus de confiance constitue le fait, par un fonctionnaire ou employé, de poser un acte ou une omission contraire aux obligations et devoirs de sa tâche, tel acte ou omission lui rapportant un bénéfice ou avantage, direct

18. Carré c. R., J.E. 89-1515 (C.A.).

19. À cet effet, voir l'arrêt R. c. Hébert, [1986] R.J.Q. 236 (C.A.), qui fait la distinction entre l'abus de confiance et la fraude.

ou indirect. Par exemple, le fait qu'un maire favorise l'embauche par la municipalité de son fils et de sa nièce peut constituer un manque d'impartialité susceptible de conduire à une condamnation pour abus de confiance. À cet effet, il n'est pas dit que le maire, en posant de tels gestes, n'avait pas un intérêt indirect dans l'embauche compte tenu du lien de parenté existant entre lui, son fils et sa nièce²⁰.

Il n'est pas nécessaire que le bénéfice ou l'avantage souhaité se concrétise pour que l'acte ou l'omission engendre une condamnation et l'incapacité par le fait même. Enfin, le bénéfice envisagé n'a pas à être personnel au fonctionnaire ou employé. L'acte commis peut être à l'avantage d'un membre de sa famille, pour un ami, dans l'objectif de recevoir des services de la part d'une autre personne ou des sommes d'argent.

2. Actes de corruption dans les affaires municipales (art. 123 du *Code criminel*)

La corruption dans les affaires municipales énoncée à l'article 123 du *Code criminel*, en plus d'être une infraction punissable d'un maximum de cinq ans d'emprisonnement, génère elle aussi une incapacité s'étendant sur une période de cinq ans. Pour que le fonctionnaire ou l'employé qui occupe son poste devienne inhabile, il doit pour cela être condamné pour corruption dans le cadre général de l'exécution de ses fonctions.

Il y a corruption au sens de l'article 123 du *Code criminel* lorsqu'une personne, «*le corrupteur*», donne, offre ou convient de donner à un fonctionnaire municipal, soit un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du fait par le fonctionnaire, soit de s'abstenir de voter à une réunion du conseil municipal ou d'un de ses comités, soit de voter pour ou contre une mesure, une motion ou une résolution, soit d'aider à obtenir ou à empêcher l'adoption d'une mesure, motion ou résolution, soit d'accomplir ou d'omettre d'accomplir un acte officiel.

20. Voir *La Reine c. Prud'homme*, J.E. 95-1786 (C.Q.).

Il y a évidemment corruption lorsque le fonctionnaire municipal exige, accepte, offre ou convient d'accepter soit un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération de son influence dans la prise d'une décision.

La difficulté liée à cet article réside dans l'interprétation à donner au mot «*fonctionnaire*». Car l'article énonce sa propre définition, qui est imprécise et qui reste encore à définir.

Le paragraphe 3 de l'article 123 du *Code criminel* énonce que les mots «*fonctionnaire municipal*» désignent un membre d'un conseil municipal ou une personne qui détient une charge relevant d'un gouvernement municipal. Si nous savons tous qui sont les membres du conseil municipal, il est moins facile par contre d'identifier ceux à l'intérieur de l'organisation municipale qui détiennent une «*charge relevant d'un gouvernement municipal*».

En fait, il nous est impossible de donner une définition ou d'expliquer clairement cette expression. Il s'agit bien plus d'une question de faits que d'une question de droit. Néanmoins, on peut avancer que plus le pouvoir décisionnel d'une personne est grand, plus celle-ci est susceptible d'occuper une charge au sein de la municipalité. Toutefois, dans tous les cas, le fonctionnaire qui détient une charge a la capacité d'user de son influence pour empêcher ou favoriser l'adoption, par le conseil municipal, d'une ligne de conduite souhaitée ou d'une simple décision qu'il lui revient de prendre. Également, il peut s'agir pour le fonctionnaire municipal d'omettre d'accomplir un acte relevant de sa charge ou d'accomplir un acte donné.

Il semble que l'inspecteur municipal, l'urbaniste de la municipalité, le trésorier et les autres personnes occupant un poste semblable peuvent être considérés comme étant des fonctionnaires relevant d'un gouvernement municipal.

3. Refus de remettre des biens (art. 337 du *Code criminel*)

La peine maximale énoncée à l'article 337 du *Code criminel* est de quatorze ans, tandis que l'incapacité prévue par la loi est de cinq ans. Cette disposition vise tant les fonctionnaires et employés municipaux que les membres

du conseil municipal. En fait, elle concerne «*quiconque, étant ou ayant été un employé au service [...] d'une municipalité, et chargé, en vertu de cet emploi, de la réception, de la garde, de la gestion ou du contrôle d'une chose, refuse ou omet de remettre cette chose à une personne qui est autorisée à la réclamer et qui, effectivement, la réclame*».

Il n'est pas aisé de définir cette notion vu le manque de jugements traitant de celle-ci. Toutefois, nous croyons qu'un tel article vise sans doute les cas de vol ou les détournements à ses propres fins (outre la fraude) de biens, aussi large que puisse paraître cette expression, par un fonctionnaire, employé ou membre du conseil municipal d'une municipalité.

4. Faux relevé de deniers publics par un fonctionnaire public (art. 399 du *Code criminel*)

Suivant l'article 399 du *Code criminel*, toute personne qui est chargée de la réception, de la garde ou de la gestion de quelque partie des revenus publics et qui fournit sciemment un faux état ou un faux relevé, soit de deniers perçus par elle ou confiés à sa garde, soit de tout solde de deniers entre ses mains ou sous son contrôle, est coupable d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

Bien entendu, cet article ne vise pas les cas d'erreur dans la préparation des états ou relevés, mais bien les cas où de tels documents sont falsifiés de façon intentionnelle par la personne en cause. En effet, outre le fait de présenter de faux documents, il faut avoir l'intention coupable de présenter ces documents avec les inscriptions fausses y figurant.

Puisque nous sommes en matière criminelle, il est juste d'appliquer au mot «*sciemment*» une portée autre que celle de nature civile que nous croyons applicable aux motifs d'incapacité prévus à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Ici, le mot «*sciemment*» revêt un caractère pénal, mettant en relief la volonté, la bonne ou la mauvaise foi du fonctionnaire ou employé dans l'exécution de ses tâches de préparation des documents précités. Aussi, celui-ci peut invoquer sa bonne foi à l'encontre de l'infraction reprochée pour tenter de s'exonérer des charges qui pèsent contre lui.

Quant aux deniers publics, il s'agit simplement des argents faisant l'objet d'une gestion par le trésorier de la municipalité, le secrétaire-trésorier ou toute autre personne investie des pouvoirs de gérer un budget et de procéder à certains débours. Toutes ces opérations doivent inévitablement faire l'objet d'un compte rendu écrit au conseil municipal, tel compte rendu pouvant être présenté comme un état ou relevé des deniers sujets à sa gestion.

D) LES POUVOIRS DU COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

1. Le pouvoir d'étude et de recommandation

Le C.C.U. étant créé par le conseil municipal d'une municipalité locale, ses pouvoirs ne peuvent, de toute évidence, outrepasser le cadre juridictionnel entourant et limitant les actes du conseil municipal. Aussi, l'expression «*des pouvoirs d'étude et de recommandation en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction*» prévue au paragraphe 2 de l'article 146 *L.A.U.* se voit d'emblée encadrée par les pouvoirs du conseil municipal en ces matières.

Le premier aspect de ce paragraphe, «*soit les pouvoirs d'étude et de recommandation en matière d'urbanisme*», couvre sans aucun doute tous les éléments pouvant être abordés dans le plan d'urbanisme de la municipalité. On se souviendra que celle-ci avait l'obligation d'adopter un plan d'urbanisme suivant l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté sur le territoire de laquelle elle se situe²¹.

Le plan d'urbanisme est assujetti à un contenu obligatoire détaillé à l'article 83 *L.A.U.* :

Un plan d'urbanisme doit comprendre :

1° les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité;

2° les grandes affectations du sol et les densités de son occupation;

21. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33.

3° le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport.

Cet instrument de planification territoriale revêt un caractère relativement général, mais se doit tout de même de refléter le contenu du schéma d'aménagement. Il en va de même pour le contenu facultatif du plan d'urbanisme prévu à l'article 84 *L.A.U.*²², ainsi qu'à l'égard des programmes particuliers d'urbanisme pouvant être intégrés au plan d'urbanisme et dont le contenu se doit de respecter les articles 85 et 85.1 *L.A.U.*²³ Dans l'exercice de

-
22. *L.A.U., supra* note 1, art. 84 : **84.** *Un plan d'urbanisme peut comprendre :*
1° les zones à rénover, à restaurer ou à protéger;
2° (paragraphe supprimé) [*L.Q.* 1993, c.3, a.44];
3° la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
4° les coûts approximatifs afférents à la réalisation des éléments du plan;
5° la nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'aqueduc, d'égouts, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution;
6° la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme;
7° la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de plans d'aménagement d'ensemble conformément aux articles 145.9 à 145.14.
23. *Ibid.*, art. 85 : **85** *Un plan d'urbanisme peut aussi comprendre un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité.*
Ce programme d'urbanisme peut comprendre :
1° l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation;
2° le tracé projeté et le type des voies de circulation, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblo-distribution;
3° la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;
4° la nomenclature des travaux prévus, leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés;
5° les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées;
6° la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts;
7° la durée approximative des travaux;
8° les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition.
Un programme particulier d'urbanisme applicable à la partie du territoire de la municipalité désignée comme son «centre-ville» ou son «secteur central» peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme.
Ibid. art. 85-1 : **85.1** *Une municipalité peut adopter un programme particulier d'urbanisme pour la partie de son territoire qu'elle désigne comme son «centre-ville» ou son «secteur central», sans que ce programme fasse partie de son plan d'urbanisme, tant qu'elle n'a pas*

leur pouvoir d'étude et de recommandation en matière d'urbanisme, il est indispensable que les membres du C.C.U. connaissent le contenu du schéma d'aménagement de manière à bien orienter le conseil municipal dans sa prise de décision au niveau local.

C'est justement à ce niveau que le C.C.U. intervient le plus souvent puisque le conseil municipal a l'obligation d'adopter, suivant l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme²⁴, des règlements dits à «*caractère normatif*» que sont le règlement de zonage²⁵, le règlement de lotissement²⁶, le règlement de construction²⁷ ainsi que le règlement sur les conditions de délivrance d'un permis de construction²⁸ dans le cas où le document complémentaire au schéma d'aménagement l'exige²⁹. Cette nécessité découle du fait que le plan d'urbanisme n'a pas d'effet juridique sur les citoyens³⁰ et qu'une précision documentaire accrue s'avère péremptoire pour que le pouvoir ministériel des fonctionnaires municipaux soit valablement exercé³¹. Aussi, le C.C.U. n'est

adopté ce plan et tant qu'un schéma d'aménagement n'est pas en vigueur dans son territoire. Une municipalité qui adopte un programme prévoyant plusieurs «centre-villes» ou «secteurs centraux» sur son territoire peut prévoir des règles différentes à l'égard de chacun d'eux.

Les dispositions de la présente loi relatives au plan d'urbanisme s'appliquent à ce programme, compte tenu des changements nécessaires, sauf les articles 83, 84 et 98.

En plus des éléments mentionnés à l'article 85, ce programme doit comprendre les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité qui concernent la partie de ce territoire à laquelle il s'applique.

Dans le cas d'une municipalité dont le territoire est compris dans celui d'une municipalité régionale de comté qui a commencé l'élaboration de son premier schéma, ce programme entre en vigueur à la date de son approbation par le conseil de la municipalité régionale de comté. Dans les autres cas, il entre en vigueur à la date de la publication du règlement par lequel il est adopté, conformément à la loi qui régit la municipalité, ou à la date ultérieure qui y est prévue.

24. *Ibid.*, art. 102.

25. *Ibid.*, art. 113.

26. *Ibid.*, art. 115.

27. *Ibid.*, art. 118.

28. *Ibid.*, art. 116.

29. *Ibid.*, art. 102.

30. *Lynch c. Aylmer (City of)*, [1989] R.D.I. 768 (C.S.); *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.) [ci-après *Cousineau*].

31. *Descheneaux c. Saint-Jean-Baptiste-de-Nicolet (Corporation municipale de)*, J.E. 82-1094 (C.S.); *Estérel (Ville de) c. Grundman*, [1983] R.L. 451 (C.S.); *Rouyn-Noranda (Ville de) c. Girard*, J.E. 88-1004 (C.S.); *146726 Canada Inc. (Sparta Café) c. Montréal (Ville de)* (10

aucunement responsable de l'émission des permis et l'exercice d'un tel pouvoir constitue sans aucun doute une sous-délégation illégale de pouvoir³².

L'exercice d'un pouvoir d'étude et de recommandation demeure donc entièrement assujéti à la volonté du conseil municipal et ne constitue pas une sous-délégation illégale de pouvoir. Ce fut d'ailleurs l'orientation retenue par la Cour supérieure dans l'affaire *Mandel c. Verdun (Ville de)*³³ où la Cour entérina le procédé par lequel la municipalité procéda à une adoption de principe d'un règlement, le soumit pour étude à ses consultants, puis adopta le rapport par résolution de manière à assujettir toute demande ultérieure de permis au respect de ces normes. La Cour jugea que les consultants n'avaient, en réalité, qu'un pouvoir de recommandation de nature à éclairer les décisions du conseil municipal et qu'en agissant ainsi, ce dernier ne confiait pas à un tiers le soin de légiférer à sa place.

2. Le rôle du C.C.U. dans l'application des règlements à caractère discrétionnaire

Le paragraphe 2 de l'article 146 *L.A.U.* couvre certainement, bien qu'indirectement, une autre réalité. En effet, l'existence d'un C.C.U. s'avère une condition préalable essentielle à l'application des règlements dits à «*caractère discrétionnaire*» que sont le règlement sur les dérogations mineures³⁴, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble³⁵ et le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale³⁶. Bien que le règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux³⁷ puisse également être considéré, dans une moindre mesure, comme discrétionnaire, il n'implique toutefois pas de participation directe du C.C.U.

juillet 1996), Montréal 500-05-012530-950 (C.S.)
32. *Prime c. Saint-Lambert (Town of)*, [1974] C.S. 536.
33. (25 avril 1986), Montréal 500-05-002712-865 (C.S.).
34. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.1 et s.
35. *Ibid.*, art. 145.9 et s.
36. *Ibid.*, art. 145.15 et s.
37. *Ibid.*, art. 145.21 et s.

Le principe à la base de l'existence des règlements à caractère discrétionnaire est à l'effet d'attribuer au conseil municipal le pouvoir de se prononcer, par résolution, sur chaque projet qui lui est soumis en application des règlements précités. Cette décision doit, pour être valide, se voir préalablement enrichie de l'opinion du C.C.U.

Ainsi, dans le cadre du règlement sur les dérogations mineures, l'article 145.7 *L.A.U.* prévoit que :

145.7 Le conseil rend sa décision après avoir reçu l'avis du comité consultatif d'urbanisme.

Une copie de la résolution par laquelle le conseil rend sa décision doit être transmise à la personne qui a demandé la dérogation.

Pour sa part, l'article 145.12 *L.A.U.* relatif à l'approbation des plans d'aménagement d'ensemble prévoit que :

145.12 Le conseil d'une municipalité qui a adopté un règlement visé à l'article 145.9 doit, après consultation du comité consultatif d'urbanisme, approuver ou refuser par résolution un plan d'aménagement d'ensemble qui lui est présenté conformément à la présente section.

Une copie de cette résolution doit être transmise à la personne qui a présenté ce plan.

Quant aux plans d'implantation et d'intégration architecturale, c'est l'article 145.19 *L.A.U.* qui prévoit que :

145.19 À la suite de la consultation du comité consultatif d'urbanisme et, le cas échéant, de celle décrétée en vertu de l'article 145.18, le conseil de la municipalité approuve les plans s'ils sont conformes au règlement ou les désapprouve dans le cas contraire.

La résolution désapprouvant les plans doit être motivée.

Soulignons en terminant que depuis 1985, le C.C.U. a vu son pouvoir de recommandation étendu à l'application de certains articles de la *Loi sur les biens culturels*³⁸. Suivant les articles 59 et suivants de cette loi, le C.C.U. peut, entre autres, donner son avis à la demande du conseil municipal sur toute question relative à la protection des biens culturels par la municipalité³⁹. Il pourra également entendre les personnes sur toute question relevant de sa compétence⁴⁰ et la municipalité devra prendre son avis avant de citer un monument historique dans l'intérêt public⁴¹. Il interviendra également une fois le règlement de citation adopté⁴² ou lorsque l'on voudra démolir, déplacer ou utiliser le monument historique⁴³ ou lorsque la municipalité désirera prendre des mesures pour mettre en valeur le voisinage du monument historique⁴⁴.

E) LES RÈGLES DE RÉGIE INTERNE

Le troisième paragraphe de l'article 146 *L.A.U.* laisse au C.C.U. le soin d'adopter ses propres règles de régie interne. À cet égard, le C.C.U. pourra s'inspirer des règles qui régissent la conduite du conseil municipal pour déterminer, notamment, la fréquence de ses réunions, le mode de convocation de ses réunions, ordinaires ou spéciales, le quorum requis pour la tenue d'une réunion, les modalités entourant le vote de ses membres, le vote prépondérant du président ainsi que la tenue des procès-verbaux par le secrétaire. Eu égard à ce dernier point, il est bon de rappeler la décision de la Commission d'accès à l'information dans l'affaire *Desrochers c. Pointe-Claire (Ville de)*⁴⁵ à l'effet que les procès-verbaux du C.C.U., dans la mesure où ils font l'objet de délibérations de la part du conseil municipal, sont accessibles au public, sous réserve de l'article 38 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes*

38. L.R.Q. c. B-4 [ci-après *L.B.C.*]; voir la décision dans l'affaire *Bera Enterprises Ltd. c. Vallée*, [1988] R.D.I. 4 (C.S.).

39. *L.B.C.*, *ibid.*, art. 61.

40. *Ibid.*, art. 62 (2).

41. *Ibid.*, art. 70.

42. *Ibid.*, art. 80.

43. *Ibid.*, art. 81-82.

44. *Ibid.*, art. 87.

45. [1984-86] 1 C.A.I. 293.

*publics et sur la protection des renseignements personnels*⁴⁶, lequel se lit comme suit :

Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

Dans le contexte actuel où la jurisprudence se fait de plus en plus sévère en matière de conflits d'intérêts, il n'est certes pas superflu d'envisager l'adoption d'un code d'éthique destiné à guider les membres du C.C.U. lors de la prise en considération de certaines questions. À cet effet, les motifs d'inhabilité prévus à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* constituent un guide qui nous apparaît adéquat pour régir les comportements à adopter lors de situations soulevant un doute quant à l'impartialité d'un membre du C.C.U.⁴⁷

Enfin, les membres du C.C.U. doivent conserver à l'esprit que les plans d'architecte ou d'ingénieur qui lui sont soumis dans le cadre du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, du règlement sur les plans d'implantation ou d'intégration architecturale ou dans le cadre du règlement sur les dérogations mineures ne sont pas, suivant une jurisprudence majoritaire de la Commission d'accès à l'information⁴⁸, accessibles au public et qu'ils sont, à toutes fins pratiques, confidentiels. Cette jurisprudence est à l'effet que ces documents tombent sous le coup de l'exception au principe de l'accessibilité aux documents

46. L.R.Q. c. A-2.1 [ci-après *L.A.I.*].

47. Voir *Gale*, *supra* note 16.

48. *Ferahian c. Westmount (Ville de)*, [1986] C.A.I. 166; *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1989] C.A.I. 245.

prévue à l'article 9 *L.A.I.*, qu'il y ait ou non dépôt de ces derniers aux archives de la municipalité⁴⁹.

SECTION II- LE RÈGLEMENT SUR LES DÉROGATIONS MINEURES

A) LE CHAMP D'APPLICATION

La réglementation d'urbanisme des municipalités et plus particulièrement ses règlements de zonage et de lotissement, doivent prévoir des normes strictes et objectives qui encadrent le fonctionnaire municipal dans l'exercice de son pouvoir ministériel d'application de cette réglementation. À cet égard, la Cour supérieure écrivant dans l'affaire *Estérel (Ville d') c. Grundman*⁵⁰ :

Un règlement doit être objectif et stipuler des normes, des critères et des directives suffisamment déterminées, suffisamment précises pour que non seulement le citoyen sache et connaisse les formalités auxquelles il doit se soumettre préalablement à l'obtention d'un permis mais, encore, pour que la corporation municipale, par la suite, puisse rendre applicable son règlement, étant consciente que les impératifs qu'elle prescrit sont connus de ses citoyens et que l'application peut être objective. De là découle évidemment que le règlement doit être rédigé dans une forme qui laisse connaître les exigences précises de la corporation municipale et non pas rapporter des termes vagues, laissant le champ libre à toutes sortes d'interprétations et de spéculations qui rendent l'administration d'une ville, à toutes fins utiles, incohérente.

49. *Supra* note 46; *Rioux c. Aylmer (Ville d')*, [1995] C.A.I. 98; Y. Duplessis et J. Héту, «Plans architecturaux ou d'ingénierie fournis par des tiers : accessibles ou inaccessibles?», [1996] 3 B.D.M. 107-110; Y. Duplessis et J. Héту, «L'accès aux documents qui font partie des archives municipales», [1995] 2 B.D.M. 62-64.

50. [1983] R.L. 451 (C.S.) à la p. 455; voir aussi : *Lambert-Bédard c. Sillery (Ville de)*, J.E. 80-630 (C.S.); *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.* (1985), 1 R.C.S. 368; *110806 Canada Inc. c. Carignan (Ville de)*, J.E. 85-672 (C.A.); *Didus c. Wentworth-Nord (Municipalité de)*, J.E. 93-65 (C.S.).

Du fait de cette «rigidité», la réglementation d'urbanisme ne laisse guère place aux cas d'exception qui nécessitent un traitement particulier. Il n'est pas rare qu'un règlement de zonage, de par la rigueur des normes qui y sont prévues, frustre un constructeur ou un résident dont le projet déroge, par exemple, aux marges de recul minimales ou aux différents coefficients liés à l'implantation d'un bâtiment prévus au règlement de zonage.

La *L.A.U.* prévoit une procédure de changement de zonage longue et complexe. Outre les frais qui doivent être payés à la municipalité par les initiateurs d'une telle démarche et qui sont, le plus souvent, considérables, celui-ci devra s'armer de patience et assister à l'adoption par le conseil municipal d'un premier projet de règlement modificateur⁵¹, à la publication d'un avis public annonçant la tenue d'une assemblée de consultation publique sur ce projet de règlement⁵², à la tenue de cette assemblée de consultation⁵³, à l'adoption d'un second projet de règlement modificateur⁵⁴, à la publication d'un avis public destiné cette fois à isoler les dispositions du règlement pouvant faire l'objet d'une demande d'approbation⁵⁵ puis, si telle demande est déposée à la municipalité, à souffrir la tenue d'un registre et, possiblement, celle d'un référendum⁵⁶. La procédure est en effet la même qu'il s'agisse d'une demande relative à la réduction d'une marge de recul avant sur un lot résidentiel que d'une modification à la classification des usages pour une zone entière. Le caractère fastidieux de cette procédure ainsi que le risque latent qu'une modification du règlement de zonage soit perçue comme étant du rezonage

51. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 124.

52. *Ibid.*, art. 126.

53. *Ibid.*, art. 125, 127.

54. *Ibid.*, art. 128.

55. *Ibid.*, art. 132.

56. *Ibid.*, art. 136.1 et *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, *supra* note 15, art. 518-579.

parcellaire (*spot zoning*)⁵⁷ témoignent du peu d'intérêt que suscite normalement une telle démarche.

Il existe toutefois un «remède» à cette procédure, lequel fut introduit par le législateur en 1985 lors de l'adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*⁵⁸ et l'inclusion à la *L.A.U.* des articles

57. Voir la jurisprudence suivante pour l'application de la théorie du «*spot zoning*» : *Scarborough (Township of) c. Bondi*, [1959] R.C.S. 444; *Mounterbrooke v. Montréal (City of)*, [1963] R.L. 28 (C.S.); *Intertrade Industries Ltd. c. Côte Saint-Luc (Cité de)*, [1965] C.S. 369; *Sula c. Duvernay (Cité de)*, [1970] C.A. 234; *Ivanhoe Corporation c. Val-d'Or (Ville de)*, [1973] C.S. 904; *Lind c. Beaconsfield (City of)*, [1976] C.S. 1065; *Entreprises Herskel Ltd. c. Greenfield Park (Town of)*, [1977] C.S. 396; *Lamoureux c. Beaconsfield (Ville de)*, [1978] 1 R.C.S. 134; *Ruscito c. Montréal-Est (Ville de)* (20 janvier 1978), Montréal 500-05-022443-772 (C.S.); *Bider c. Baie-d'Urfé (Town of)* (9 mai 1980), Montréal 500-05-008365-767 (C.S.); *Aubé c. Loretteville (Ville de)*, [1981] J.M. 132 (C.S.); *Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.); *Gantham-Ouest (Corporation municipale de) c. Deblois*, J.E. 82-1093 (C.S.); *Cousineau*, *supra* note 30 ; *Rocheleau c. Repentigny (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 439 (C.S.); *Juneau c. Québec (Ville de)* (1^{er} juin 1987), Québec 200-05-002019-870 (C.S.), *conf. par* [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.); *Lafond c. Saint-Hyacinthe (Ville de)* (5 octobre 1988), Saint-Hyacinthe 750-05-00262-872 (C.S.); *Browns c. Sainte-Adèle (Corporation municipale de)* (31 mai 1988), Terrebonne 700-05-001259-872 (C.S.); *Hôpital Charles-Lemoyne c. Greenfield Park (Ville de)*, J.E. 90-203 (C.S.); *Bellington c. Aylmer (Ville d')*, [1991] R.J.Q. 1283 (C.S.); *Sable des Forges Inc. c. Trois-Rivières (Ville de)*, J.E. 91-1760 (C.S.); *Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1993] R.J.Q. 130 (C.S.), *conf. par* J.E. 99-629 (C.A.); *Gagné c. Lac-Simon (Corporation municipale de)*, [1994] R.J.Q. 453 (C.S.); *Decelles c. Lac-Brome (Corporation municipale de la ville de)*, L.P.J. 94-1993 (C.S.); *Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire Saint-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.); *Léonard c. Bonaventure (Municipalité de)*, J.E. 98-452 (C.S.); *Basil Holding Corp. c. Côte Saint-Luc (Cité de)*, J.E. 98-960 (C.S.); *Veilleux c. Pièces d'autos Roch Drouin Inc.*, J.E. 99-921 (C.A.) *confirmant* J.E. 96-341 (C.S.); *Propriétés immobilières Oshawa Inc. c. Laval (Ville de)*, J.E. 98-1302 (C.S.).

58. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1985, c.27, art. 169; G.O.Q. 1985.II.4233; voir à cet effet : P. Kenniff, «Approche réglementaire de l'aménagement urbain» (1977), 18 C. de D. 797; B. Beaulieu, Y. Ferland et F. Roy, *L'arpenteur-géomètre et les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995 aux pp. 253-259; Y. Duplessis et J. Hétu, «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» dans *Chambre des notaires du Québec, Répertoire de droit*, Montréal, 1991 aux pp. 218-240; L. Giroux, «Quelques problèmes d'actualité en droit de l'aménagement - Les normes d'implantation, la hauteur, l'accès au terrain, les clôtures, l'apparence extérieure et le stationnement, la dérogation mineure, les droits acquis et le lotissement» (1988), 5 C.P. du N. 131; J. L'Heureux, «Le CCU et les dérogations mineures - l'appréciation des demandes» (1993), 13/2 R.Q.U. 11; «Les dérogations à l'interdiction de construire en zone inondable», *Muni-Express*, n° 05, 11 mai

145.1 à 145.8. Depuis le 20 juin 1985, «le conseil d'une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme peut adopter un règlement sur les dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement autres que celles qui sont relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol»⁵⁹. C'est le conseil municipal qui décidera donc, par résolution, d'accorder une telle dérogation sans devoir préalablement procéder à une modification de sa réglementation⁶⁰. En elle-même, la résolution constitue une sorte de «mini» règlement de zonage attaché à l'immeuble qu'elle touche sans pour autant constituer un permis ou certificat. Ainsi, c'est sur présentation de la résolution accordant une dérogation mineure et sur paiement du tarif requis que le fonctionnaire responsable délivrera le permis ou certificat requis, conformément à l'article 145.8 *L.A.U.*

Bien que la portée de l'article 145.1 *L.A.U.* soit claire eu égard à l'impossibilité d'accorder une dérogation mineure en matière d'«usage», elle est toutefois moins bien définie lorsqu'il s'agit de l'appliquer à l'expression «densité d'occupation du sol». Le concept de «densité d'occupation du sol» énoncé à l'article 113, alinéa 2 paragraphe 3 *L.A.U.* demeure, encore de nos jours, une abstraction peu traitée par la doctrine et la jurisprudence. Aussi, il est plus facile de déterminer le contenu de ce concept par exclusion que par inclusion puisque celui-ci n'est pas défini à la *L.A.U.*, tout comme la notion semblable de «densité approximative d'occupation»⁶¹. D'abord, il y a lieu de le situer dans le cadre d'application de cette loi à l'intérieur de l'article 113 alinéa 2 paragraphe 3 qui se libelle ainsi :

1999; Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *CCU-4- Les dérogations mineures*, 1991, Québec; CCU -5- Les dérogations mineures - Démarche d'évaluation des demandes, 1991, Québec; Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les dérogations mineures aux règlements d'urbanisme*, Aménagement et Urbanisme, 1986, Québec.

59. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.1.

60. Voir relativement aux normes en vigueur dans le reste du Canada : I. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, mise à jour aux pp. 209-210.

61. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 6 (1).

Spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol.

La notion de «*densité d'occupation du sol*» s'occupe à circonscrire, de manière relativement générale, la question du rapport entre la superficie des constructions implantées sur un terrain et celle du terrain en tant que tel de manière à harmoniser la densité de construction⁶².

La Cour supérieure a ainsi défini la «*densité d'occupation du sol*» dans l'affaire *Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.*⁶³ :

On entend par densité d'occupation du sol, le nombre total de logements compris à l'intérieur d'un périmètre. Il est possible de déterminer la «densité brute», c'est-à-dire le nombre total de logements compris à l'intérieur d'un périmètre divisé par le nombre total d'hectares visés, incluant les rues et tout terrain affecté à un usage public ou institutionnel à même ce périmètre, et la «densité nette», c'est-à-dire le nombre de logements compris ou prévus sur un hectare de terrain à bâtir affecté spécifiquement à l'habitation, excluant toute rue publique ou privée ainsi que tout terrain affecté à un usage public ou institutionnel.

Suivant cette définition du concept de «*densité d'occupation du sol*» que la Cour semble, par ailleurs, rattacher à un usage strictement résidentiel, on comprend que la «*densité d'occupation du sol*» est un concept global qui fait référence à l'utilisation du territoire sur la base de l'implantation de constructions au sol et de l'espace occupé par celles-ci. Dans chacun des cas, la qualification qualitative de l'habitation permise (unifamiliale, multifamiliale ...) est essentielle pour assurer une certaine cohérence à l'intérieur de la zone quant aux orientations du schéma ou du plan d'urbanisme reliées à la densité

62. L. Giroux et M. Poirier, «Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : des questions toujours d'actualité» dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal* (1998), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998, 195.

63. J.E. 91-1416 (C.S.).

globale autorisée, cette qualification présentant la densité préconisée dans la zone. De prime abord, la définition de la Cour supérieure nous amène à croire que les rapports quantitatifs que sont le nombre de logements par bâtiment ou par hectare sont les seuls pouvant être considérés dans la définition de la «*densité d'occupation du sol*». Toutefois, il va sans dire qu'à la base, le concept de «*densité d'occupation du sol*» en urbanisme est un concept très large qui fait référence à un nombre considérable de «*rapports quantitatifs*», que l'on parle seulement des coefficients d'emprise au sol, des coefficients d'occupation du sol, de la couverture du lot (exprime le C.E.S. en %), de l'espace de référence linéaire ou de la superficie ou de la dimension des lots. En fait, plusieurs des normes d'implantation édictées dans un règlement de zonage, comme le nombre d'étages par exemple, ont un impact direct sur la densité.

On peut donc dire que le concept général de «*densité d'occupation du sol*» est composé de plusieurs rapports quantitatifs tous élaborés en fonction des superficies autorisées des bâtiments et des terrains concernés.

Pour leur part, les articles 145.1 et suivants *L.A.U.* relatifs aux pouvoirs des conseils municipaux en matière de dérogations mineures excluent la possibilité d'accorder de telles dérogations pour des questions de «*densité d'occupation du sol*». À ce stade, nous sommes d'opinion que le texte de la loi peut être lu en gardant à l'esprit la définition de «*densité d'occupation du sol*» donnée par la Cour dans l'affaire *Sillery (Ville de) c. Ville Ignatia Inc.*⁶⁴ et que les articles précités réfèrent, implicitement du moins, à l'article 113 alinéa 2 paragraphe 3 *L.A.U.* En conséquence, les rapports découlant d'un calcul du nombre de logements par bâtiment et du nombre de logements par hectare (densité brute ou nette) ne pourraient être «*modifiés*» par l'octroi d'une dérogation mineure.

Cependant, tous les rapports précités, comme les coefficients d'emprise au sol, les coefficients d'occupation du sol, la couverture du lot, l'espace de référence linéaire, la superficie ou la dimension des lots, expriment eux aussi des

64. Voir aussi les affaires *Michaud-Matte c. Sillery (Ville de)*, J.E. 85-128 (C.S.) et *Société immobilière Manitonga Soutana c. Mont-Tremblant (Corporation municipale de)*, J.E. 92-977 (C.S.).

rapports de «*densité*» sous le couvert toutefois des articles 113, alinéa 2 paragraphe 5 et 6 et 115, alinéa 2 paragraphes 1 à 4. Comme le législateur n'exclut aux articles 145.1 et suivants *L.A.U.* l'octroi de dérogations mineures que pour des questions «*d'usage ou de densité d'occupation du sol*», il nous apparaît logique de prétendre que ce dernier désirait référer à la «*densité d'occupation du sol*» prévue à l'article 113, alinéa 2 paragraphe 3 *L.A.U.* En l'espèce, il appert forcément que tous les autres rapports de «*densité*» édictés sous l'empire des articles précités se distinguent du concept de «*densité d'occupation du sol*» dans le traitement des dérogations mineures et qu'en ce sens, ils ne semblent pas sujets à l'exclusion prévue aux articles 145.1 et suivants *L.A.U.*

Mais que signifie donc l'expression «*densité d'occupation du sol*» du paragraphe 3 des articles 113 et 145.1 et suivants *L.A.U.* s'il faut en soustraire la substance des paragraphes 5 et 6 de l'article 113 ainsi que celle des paragraphes 1 à 4 de l'article 115? Doit-on limiter son contenu à la définition qu'en donne la Cour supérieure dans l'affaire *Villa Ignatia* et considérer qu'il s'agit d'une notion d'application purement résidentielle? Si tel est le cas, c'est oublier que tous les rapports de «*densité*», que l'on parle des différents coefficients ou des mesures de superficie des planchers, des bâtiments ou des lots ou que l'on parle des différentes normes d'implantation des bâtiments, ont tous un impact direct sur la densité d'occupation du sol et que l'octroi de dérogations mineures à l'égard de telles normes semble aller à l'encontre de la volonté même du législateur. En conséquence, si le concept de «*densité d'occupation du sol*» en droit de l'urbanisme apparaît nécessairement contenir une qualification qualitative (unifamiliale ...) des bâtiments ainsi que différents rapports liés à la conception quantitative (C.O.S., C.E.S.,...) de l'aménagement du territoire, qu'en est-il de ce concept au sens de la *L.A.U.* si tout son contenu semble avoir été disloqué en autant d'articles distincts qui, faut-il le rappeler, ne sont pas des sous-rubriques de l'article 113, alinéa 2 paragraphe 3 *L.A.U.*? Enfin, une telle réduction de la portée de l'expression «*densité d'occupation du sol*» nous apparaît quelque peu artificielle, bien que conforme au texte de la loi

et contraire à la définition retenue par le ministère des Affaires municipales dans un guide de présentation⁶⁵ :

Densité d'occupation du sol : La notion de densité du sol se rapporte à une répartition d'éléments (structure, construction, logement) ou d'habitants par unité de surface. En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les éléments suivants sont habituellement mis en rapport avec une superficie donnée de territoire :

- la superficie d'un bâtiment au sol;
- la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot;
- le nombre de logements;

Les valeurs de densité sont approximatives quand elles s'expriment par des moyennes ou encore lorsqu'elles fixent des minima et maxima ou l'un ou l'autre.

B) L'ADOPTION ET LE CONTENU DU RÈGLEMENT SUR LES DÉROGATIONS MINEURES

L'adoption par le conseil municipal d'un règlement sur les dérogations mineures, est assujettie à la procédure de consultation publique prévue aux articles 123 et suivants *L.A.U.* et à la constitution préalable d'un C.C.U. Conformément à l'article 145.3 *L.A.U.*, le règlement sur les dérogations mineures doit contenir trois volets particuliers, ce qui ne nous apparaît pas pour autant limiter le pouvoir du conseil municipal d'adopter des règles supplémentaires.

En premier lieu, le règlement doit prévoir «*la procédure requise pour demander au conseil d'accorder une dérogation et les frais exigibles pour l'étude de la demande*»⁶⁶. Outre la rémunération des membres du C.C.U., s'ils sont rémunérés, les frais pourront comprendre les frais de publication de l'avis

65. Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales, 1985 à la p. 42.

66. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.3 (1).

public exigé par l'article 145.6 *L.A.U.* relatif à la discussion devant être tenue par le conseil municipal sur la nature et les effets de la dérogation demandée. Quant à la procédure, d'ordinaire fort simple, elle devra prévoir que le conseil municipal se prononcera lors d'une séance publique sur la demande de dérogation mineure après avoir reçu l'avis du C.C.U. et entendu tout intéressé relativement à cette demande.

L'avis public doit être publié au moins 15 jours avant la tenue de la séance à laquelle le conseil municipal doit statuer sur la demande de dérogation mineure. Il appert toutefois de la décision de la Cour supérieure dans l'affaire *Lis c. Kemeny*⁶⁷ que «*même si le délai entre la publication dans les journaux et la tenue de la séance du conseil n'est que de douze jours, l'article 23 C.M.Q. couvrirait cette informalité [si] aucune injustice réelle n'a été prouvée*». Il faut noter cependant que la procédure de publication de l'avis public est différente selon que la municipalité est régie par la *L.C.V.* ou par le *C.M.Q.* Dans le premier cas, l'avis doit être publié dans un journal français circulant dans la municipalité et affiché au bureau de la municipalité⁶⁸, alors que, dans le second cas, la publication se fait en affichant une copie de cet avis dans la municipalité à deux endroits différents⁶⁹.

En second lieu, le règlement devra identifier, «*parmi les zones prévues par le règlement de zonage, [...] celles où une dérogation mineure peut être accordée*»⁷⁰. L'article 145.3 (2) *L.A.U.* prévoit spécifiquement que ce sont «*les zones prévues par le règlement de zonage*» qui peuvent servir de division territoriale aux fins du règlement sur les dérogations mineures [nous soulignons]. Cela nous renvoie de toute évidence au paragraphe 1 du second alinéa de l'article 113 *L.A.U.* qui prévoit que la municipalité peut adopter un plan de zonage qui divise le territoire de la municipalité en zones. En conséquence, il n'est pas indispensable ni même nécessaire que le règlement sur les dérogations mineures porte sur l'ensemble du territoire de la municipalité.

67. J.E. 96-2013 à la p. 20.

68. *L.C.V.*, *supra* note 7, art. 345, 361.

69. *C.M.Q.*, *supra* note 8, art 450.

70. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.3 (2).

En troisième lieu, le règlement devra énumérer «*les dispositions des règlements de zonage et de lotissement qui peuvent faire l'objet d'une dérogation mineure*»⁷¹. Ce paragraphe doit se lire en tenant compte des limites intrinsèques de ce pouvoir prévues à l'article 145.1 *L.A.U.* eu égard à l'impossibilité d'accorder des dérogations mineures en ce qui a trait aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement qui sont relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol. Mentionnons, enfin, que «*toutes les dérogations mineures doivent être énumérées dans le règlement, autrement le conseil n'a pas le pouvoir de les accorder*»⁷².

C) L'ÉPOQUE DE LA PRÉSENTATION DE LA DEMANDE

La demande de dérogation mineure pourra intervenir tant au début du processus devant mener à l'érection d'une construction qu'à la toute fin des travaux lorsqu'une contravention à la réglementation d'urbanisme est constatée. Ainsi, une demande peut être formulée au moment d'une demande de permis ou de certificat s'il est impossible de modifier le projet pour le rendre conforme. Elle peut également l'être pendant la réalisation des travaux si la modification de la construction s'avère un remède disproportionné par rapport à la dérogation reprochée. Enfin, elle pourra également être formulée dans l'objectif de régulariser la situation d'un immeuble dérogeant au règlement de zonage ou de lotissement de la municipalité.

Dans tous les cas, l'article 145.5 *L.A.U.* exige que les travaux en cause aient préalablement fait l'objet d'un permis d'une construction et qu'ils aient également été effectués de bonne foi. Compte tenu qu'il est difficile de prétendre à la bonne foi en cas d'absence d'un permis de construction, le législateur en a fait des conditions cumulatives. À tout événement, la détermination de la bonne foi demeure essentiellement une question de faits soumise à l'appréciation de la Cour⁷³.

71. *Ibid.*, art. 145.3 (3).

72. *151951 Canada Inc. c. Val-des-Monts (Municipalité de)*, [1990] R.J.Q. 834 (C.S.).

73. *Auger c. Lévis (Ville de)* (4 mai 1989), Québec 200-05-000899-977 (C.S.); *Saint-André-Avellin (Corporation municipale de la paroisse de) c. Bertrand-Varin* (6 mai 1996), Hull 550-05-000581-952 (C.S.) [ci-après *Saint-André-Avellin (Corporation municipale de la paroisse de)*].

Enfin, il est intéressant de constater que l'alternative de la dérogation mineure pourra être invoquée à l'encontre d'un recours suivant l'article 227 *L.A.U.* Encore une fois cependant, cet argument ne pourra être considéré que si tous les critères liés à la demande de dérogation mineure ont effectivement été respectés et que cette option demeure ultimement réalisable⁷⁴.

D) LA PORTÉE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE EN MATIÈRE DE DÉROGATION MINEURE

Outre les trois volets précités, il existe certaines conditions impératives devant guider l'examen d'une demande de dérogation mineure par le C.C.U. et le conseil municipal. D'abord, une telle demande devra respecter les objectifs du plan d'urbanisme⁷⁵. Cet énoncé très libéral rend relativement «*diaphane*» ce critère compte tenu que seuls «*les objectifs*» du plan d'urbanisme sont visés par l'article 145.2 *L.A.U.* et non ses dispositions à proprement parler⁷⁶.

Le conseil municipal qui adopte un règlement sur les dérogations mineures exerce un pouvoir purement discrétionnaire dans l'acceptation ou le refus d'une telle demande. Comme l'écrivait l'Honorable juge Tôth dans l'affaire *Centre d'accueil Deauville Inc. c. Deauville (Corporation du village de)*⁷⁷ :

Certes la Loi prévoit certaines limites à la discrétion (usage et la densité d'occupation du sol, atteinte à la jouissance par les propriétaires des immeubles voisins, objectifs du plan d'urbanisme) et

-
74. Voir à cet effet les affaires *Wentworth (Municipalité du canton de) c. Serre*, J.E. 94-1662 (C.S.) et *Saint-André-Avellin (Corporation municipale de la paroisse de)*, *ibid.*, où la Cour refusa de considérer cette alternative compte tenu qu'aucune demande de permis n'avait été soumise à la municipalité avant l'érection de la construction; voir l'affaire *Beauport (Ville de) c. Fortier* (3 décembre 1987), Québec 200-05-002284-870 (C.S.) [ci-après *Beauport (Ville de)*] où la Cour en arriva à la conclusion que dans un cas de bonne foi et en l'absence de préjudice, elle pouvait refuser d'ordonner la démolition de l'immeuble puisque la différence de hauteur était minime et qu'une dérogation mineure pouvait corriger la situation.
75. Art. 145.2 *L.A.U.*; *Beauport (Ville de)*, *ibid.*; *Auger c. Lévis (Ville de)* (4 mai 1989), Québec 200-05-000899-977 (C.S.) [ci-après *Auger*].
76. *Gauthier c. Hamilton (City of)* (1987), 19 O.M.B.R. 457.
77. [1988] R.D.I. 347 (C.S.) [ci-après *Centre d'accueil Deauville Inc.*].

est subordonnée à la condition que le requérant en dérogation souffre un préjudice sérieux par l'application du règlement de zonage. À l'intérieur de ces limites, le pouvoir du conseil est discrétionnaire et ceci de par la nature même du pouvoir que le législateur a jugé bon de conférer aux corporations municipales. Cette discrétion, sauf le cas de violation de la loi, d'abus ou de fraude, échappe au contrôle des tribunaux.

Il apparaît néanmoins possible pour le conseil municipal de s'engager à l'avance à accorder une dérogation mineure si les conditions de délivrance du permis de construction sont respectées par le demandeur. C'est en effet la conclusion à laquelle en est arrivée la Cour supérieure dans l'affaire *Girard c. Linteau*⁷⁸.

La dérogation mineure ne pourra être accordée «*que si l'application du règlement a pour effet de causer un préjudice sérieux à la personne qui la demande*»⁷⁹. Aussi, dans l'éventualité où cette personne peut réaliser son projet en se conformant à la réglementation applicable, il y a tout lieu de croire que cette demande devra être rejetée⁸⁰.

La dérogation mineure ne pourra être accordée si elle porte atteinte à la jouissance, par les propriétaires des immeubles voisins, de leur droit de propriété⁸¹. La Cour supérieure formulait l'opinion dans l'affaire *Centre d'accueil Deauville Inc.*⁸² qu'il ressortait du pouvoir du conseil municipal d'apprécier ce qui constitue une atteinte à la jouissance du droit de propriété des propriétaires voisins :

Si une telle dérogation nuit ou non aux voisins sont des questions de faits dont la constatation et leur appréciation dans leur contexte sont

78. J.E. 96-404 (C.S.).

79. L.A.U., *supra* note 1, art. 145.4 (2).

80. *Jones c. Etobicoke (Borough of)* (1983), 14 O.M.B.R. 128; *Toronto (City of) c. Dahota* (1986), 18 O.M.B.R. 62; *Beauport (Ville de)*, *supra* note 74; *Auger*, *supra* note 75.

81. L.A.U., *supra* note 1, art. 145.4 (2).

82. *Supra*, note 77. Voir aussi *Toronto (City of) c. Toronto Committee of Adjustments* (1987), 33 M.P.L.R. 101 (Ont. M.B.); Y. Desjardins, «Dérogations mineures aux règlements d'urbanisme : pouvoir discrétionnaire» (1988-89), 91 R.du N. 373.

du ressort du pouvoir discrétionnaire du conseil municipal et ne sont pas susceptibles d'être révisées par la Cour supérieure.

À cet égard, on peut prétendre que la tolérance pendant plusieurs années par les voisins d'une situation dérogatoire pourra être considérée par le conseil municipal dans l'étude du critère de «*l'atteinte à la jouissance du droit de propriété*»⁸³.

À la lumière de ce qui précède, il apparaît difficile de déterminer quels sont les voisins concernés par l'application de l'article 145.4 *L.A.U.* L'esprit de la loi tend cependant vers une participation communautaire accrue. En prenant en considération le caractère très libéral de l'expression «tout intéressé»⁸⁴ relative à la participation des citoyens lors de la présentation de la demande, il nous apparaît difficile de restreindre l'application de l'article 145.4 *L.A.U.* aux seuls propriétaires dont l'immeuble est immédiatement contigu à celui du demandeur.

E) LA QUANTIFICATION DE LA DÉROGATION MINEURE

L'expression «*dérogation mineure*» n'est nulle part définie à la *Loi*. Comme l'écrivait l'Honorable juge Orville Frenette dans l'affaire *151951 Canada Inc. c. Val-des-Monts (Municipalité de)*⁸⁵, citant M^e François Robert :

L'expression «*dérogation mineure*» n'est pas définie dans la loi et sa portée exacte n'est pas précisée. La jurisprudence, à ce sujet, consacre la discrétion du conseil.

Après avoir analysé l'arrêt *McNamara Corp. Ltd. c. Colekin Investments Ltd.* émanant de l'Ontario, M^e Robert ajoutait :

«Au Québec, il n'existe pas d'organisme contrôlant la discrétion du conseil comme en Ontario, sauf finalement les tribunaux. Ceux-ci sont cependant réticents à examiner

83. *Auger, supra* note 75.

84. *L.A.U., supra* note 1, art. 145.6 al. 2.

85. *Supra* note 72.

ce qu'est une dérogation mineure au motif que ce pouvoir discrétionnaire appartient au conseil et ne peut pas être révisé par les tribunaux.»

Son interprétation est donc laissée à l'entière appréciation du conseil municipal, laquelle est toutefois encadrée par le contenu impératif du règlement sur les dérogations mineures⁸⁶.

La jurisprudence à ce jour ne s'est guère prononcée sur la portée à donner à cette expression. Toutefois, la jurisprudence relative à l'article 227 *L.A.U.* regorge d'exemples où la Cour supérieure a exercé sa discrétion pour refuser de faire droit au recours sur la base de dérogations à la réglementation d'urbanisme dites «mineures». À cet égard, il est intéressant de noter que la Cour d'appel vint préciser dans l'affaire *Boily c. Bélanger*⁸⁷ que le pouvoir donné au conseil municipal d'adopter un règlement sur les dérogations mineures n'a pas eu pour effet d'enlever la discrétion accordée à la Cour supérieure par l'article 227 *L.A.U.*

Ainsi, dans l'affaire *Westmount (Ville de) c. Finkelstein*⁸⁸, la Cour refusa d'ordonner la démolition d'une construction compte tenu que l'élément dérogatoire constituait une contravention mineure de nature à faire l'objet d'une dérogation mineure. Cette orientation fut généralement maintenue par la Cour supérieure. Par exemple, dans l'affaire *Beauport (Ville de)*⁸⁹, elle jugea mineure la dérogation quant à la hauteur excessive d'un toit alors que dans l'affaire *Saint-Joseph (Corporation municipale de la paroisse de) c. Société québécoise d'assainissement des eaux*⁹⁰ elle considéra comme mineur le non-respect des normes d'éloignement d'un bassin d'aération des eaux usées par rapport aux habitations situées à proximité. Également, fut considéré mineur l'empiétement

86. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.3.

87. [1989] R.J.Q. 572 (C.A.).

88. J.E. 84-779 (C.S.).

89. *Supra* note 74.

90. [1990] R.J.Q. 2004 (C.S.).

de quelques pieds dans une marge de recul vu les conséquences dramatiques qui auraient découlé d'une correction de cette situation⁹¹.

À l'opposé, furent jugées des contraventions majeures à la réglementation d'urbanisme le fait d'opérer une entreprise de camionnage et d'entreposage de machinerie lourde dans une zone résidentielle⁹², la construction d'une route dans la zone inondable⁹³, l'érection d'un garage dans la cour avant d'un terrain⁹⁴, l'entreposage illégal de grues⁹⁵, la construction de résidences en zones inondables par la transformation de bâtiments accessoires⁹⁶, l'érection d'une clôture de deux mètres dans la cour avant alors que seules les clôtures d'une hauteur maximum d'un mètre étaient autorisées⁹⁷ ainsi qu'un empiètement d'un mètre dans la bande de protection riveraine⁹⁸.

Dans l'affaire précitée *Parent c. Couture*⁹⁹, la Cour supérieure énonça quelques critères pouvant servir à déterminer le caractère mineur ou majeur de la dérogation à la réglementation. Selon cette opinion, «*la nature, l'effet, l'importance de la dérogation, la bonne foi du contrevenant ainsi que le caractère préjudiciable de la démolition*» sont autant de critères à appliquer dans la quantification de la dérogation. Il faut toutefois tenir compte que les articles 145.1 et suivants prévoient déjà certaines balises à l'exercice par le conseil municipal de son pouvoir discrétionnaire et que les critères précités ne peuvent s'appliquer qu'une fois l'avis du C.C.U. reçu, que l'analyse de la conformité aux objectifs du plan d'urbanisme a été complétée ainsi qu'une fois les intéressés entendus et que l'impact sur le droit de propriété des voisins s'est vu évalué¹⁰⁰.

91. *Kaczynski c. Bernier*, J.E. 91-259 (C.S.); *Irwin c. Baillargeon*, J.E. 94-1879 (C.S.); *Greenberg c. Gabriel*, [1996] R.D.I. 26 (C.A.).

92. *Laval (Ville de) c. Cardinal*, J.E. 88-568 (C.S.).

93. *Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.).

94. *Stukely-Sud (Municipalité de) c. Labrèche*, [1994] R.D.I. 90 (C.S.).

95. *Sainte-Julie (Ville de) c. Entreprises Guay Inc.*, [1996] R.D.J. 246 (C.A.).

96. *Parent c. Couture* (22 août 1996), Québec 200-05-003722-969 (C.S.).

97. *Port-Cartier (Ville de) c. Richard* (10 janvier 1997), Mingan 650-05-000073-966 (C.S.).

98. *Sainte-Catherine (Ville de) c. Gestion Seattle Inc.*, J.E. 94-1663 (C.S.).

99. *Supra* note 96.

100. Voir à titre d'exemple en droit ontarien : *McNamara Corp. Ltd. c. Colekin Investments Ltd.*, (1977) 2 M.P.L.R. 61 (C. Div. Ont) [ci-après *McNamara Corp. Ltd.*]; *Fisher c. Southworld (Township of)* (1989), 22 O.M.B.R. 229.

Enfin, il est intéressant de noter que la jurisprudence ontarienne est majoritairement d'avis que l'on ne peut, par le biais du processus de dérogation mineure, autoriser ou permettre ce qui est totalement interdit par la réglementation ou ce qui constitue une composante importante de l'exercice du droit de propriété¹⁰¹. Également, il ressort de cette jurisprudence que les multiples dérogations d'un projet unique devront faire l'objet d'une seule demande et d'un examen collectif de manière à circonscrire dans sa globalité la portée d'une telle demande¹⁰².

F) LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DES DÉCISIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Comme nous le mentionnions précédemment, le conseil municipal jouit d'une grande discrétion dans l'appréciation d'une demande de dérogation mineure. Cette discrétion découle du texte habilitant de la *L.A.U.* Bien qu'une autorité réglementaire n'ait normalement pas «*le droit de se réserver un pouvoir discrétionnaire d'accorder des dérogations à la règle générale dans des cas particuliers après avoir établi des normes objectives de comportements uniformes pour tous les administrés*»¹⁰³, elle pourra valablement agir ainsi du fait de l'habilitation précitée qui rend indubitable la qualité de son action. À cet égard, les auteurs Dussault et Borgeat écrivaient¹⁰⁴ :

Alors qu'on attend d'elle, sur certaines questions de détail non prévues par la loi, l'édiction de normes objectives de comportements uniformes pour tous les administrés, l'autorité réglementante s'accorde quelques fois, en décidant de rédiger les règlements en termes discrétionnaires, le pouvoir de rendre une décision particulière dans chaque cas. C'est le cas par exemple d'une régie qui, autorisée à réglementer les conditions d'obtention d'un permis, décide d'adopter un règlement lui accordant toute discrétion concernant l'émission de chacun des permis réclamés. L'illégalité d'un tel procédé, s'il n'est pas autorisé expressément par le Parlement, ne fait aucun doute; l'exercice d'un

101. *McNamara Corp. Ltd.*, *ibid.*; *Russel c. Munch & Fun Amunseland* (1987), 20 O.M.B.R. 162.

102. *Toronto Committee of Adjustments*, *supra* note 82.

103. *151951 Canada Inc.*, *supra* note 72.

104. R. Dussault et L. Borgeat, *Traité du droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984 aux pp. 533-535.

pouvoir réglementaire doit avoir pour objet l'adoption de normes générales et non l'établissement d'une discrétion administrative.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire du conseil municipal demeure donc assujéti à l'application de certaines règles cardinales de droit administratif.

En matière municipale, les tribunaux ont tendance à respecter l'exercice par le conseil municipal d'un pouvoir discrétionnaire qui lui est dévolu par la loi. L'intervention des tribunaux se limite normalement à l'évaluation de motifs de légalité et non d'opportunité¹⁰⁵. Toutefois, le pouvoir habilitant octroyant une certaine discrétion ne peut être indûment élargi. À cet effet, nous reprendrons l'énumération contenue à l'affaire *151951 Canada Inc. c. Val-des-Monts (Municipalité de)* laquelle résume bien, à notre avis, la portée des règles cardinales dont nous faisons mentions plus haut :

1. Limites liées à la nature des pouvoirs des catégories : excès de pouvoir ou de juridiction, sous-délégation de pouvoir, réserve d'une discrétion administrative et imprécision;
2. Limites procédurales : l'omission de respecter les formalités essentielles et l'irrespect aux règles de la justice naturelle;
3. L'abus des pouvoirs, des fins abusives, la discrimination, la mauvaise foi et l'irrationalité.¹⁰⁶

Le pouvoir d'accorder ou de refuser une dérogation mineure étant un pouvoir prévu à la *Loi*, il nous apparaît difficile de trouver un argument à son encontre pouvant découler des «*limites liées à la nature des pouvoirs des catégories*». À l'égard des «*limites procédurales*», l'exercice se simplifie légèrement puisqu'il existe une procédure impérative devant être appliquée lors

105. *Boisjoli c. Goebel*, [1982] C.S. 1; *Boucherville (Ville de) c. Jaybalt Corporation*, [1965] C.S. 611; *Association des contribuables de Frelighsburg c. Brome-Missisquoi (Municipalité régionale de comté)*, J.E. 92-1002 (C.S.); voir la décision dans l'affaire *Boucherville (Ville de) c. Dessureault*, J.E. 91-646 (C.S.) eu égard à la réserve des tribunaux en matière de dérogation mineure, telle décision ayant été confirmée à J.E. 94-891 (C.A.) sous un autre point.

106. *Supra* note 72 à la p. 839.

d'une demande de dérogation mineure, que l'on pense seulement à l'obligation du conseil municipal de prendre avis auprès du C.C.U. ou d'entendre «*tout intéressé*». Selon la Cour d'appel dans l'affaire *Gale c. Chicoutimi (Ville de)*¹⁰⁷, on ne peut prétendre à la violation des règles de justice naturelle lorsque la municipalité a suivi toutes les formalités entourant l'étude d'une demande de dérogation mineure et que le voisin, opposé à la demande, et bien que correctement avisé, a négligé de se présenter à la séance du conseil municipal pour faire valoir ses griefs.

«*L'abus de pouvoirs, les fins abusives, la discrimination, la mauvaise foi et l'irrationalité*» sont, pour leur part, des motifs donnant pleinement ouverture au pouvoir de surveillance et de révision de la Cour supérieure. Cette opinion est d'ailleurs soutenue par le professeur Giroux lorsqu'il mentionne que :

[...] même si la loi confie au conseil municipal l'appréciation des critères prévus aux dispositions de la *L.A.U.* sur les dérogations mineures, même si le conseil municipal jouit d'une grande discrétion dans leur appréciation et, même si les tribunaux ne peuvent substituer leur jugement à celui du conseil municipal sur une question d'opportunité, les dispositions actuelles de la *L.A.U.* démontrent que c'est l'intention du législateur de laisser le contrôle judiciaire s'exercer sur une décision d'un conseil municipal accordant une dérogation mineure. Ce contrôle peut s'exercer sur le caractère mineur de la dérogation mineure ainsi que sur les critères prévus à la loi¹⁰⁸.

Bien que la jurisprudence en cette matière ne fasse pas légion, elle se fait néanmoins unanime. Comme nous le mentionnions précédemment, l'Honorable juge Tôth écrivait, dans une décision qui fait figure de principe :

Certes la loi prévoit certaines limites à la discrétion (usage et la densité d'occupation du sol, atteinte à la jouissance par les propriétaires des immeubles voisins, objectifs du plan d'urbanisme) et est subordonnée à la condition que le requérant en dérogation souffre un préjudice

107. J.E. 94-769 (C.A.).

108. Giroux, *supra* note 58 aux pp. 182-183.

sérieux par l'application du règlement de zonage. À l'intérieur de ces limites, le pouvoir du conseil est discrétionnaire et ceci de par la nature même du pouvoir que le législateur a jugé bon de conférer aux corporations municipales. Cette discrétion, sauf le cas de violation de la loi, d'abus ou de fraude, échappe au contrôle des tribunaux¹⁰⁹.

Au même effet, l'Honorable Juge Frenette écrivait dans la cause *Gagné c. Lac Simon (Corporation municipale du)*¹¹⁰ :

La jurisprudence énonce que les tribunaux ne doivent pas modifier les décisions des corporations municipales à moins qu'elles ne soient faites de mauvaise foi, discriminatoires, équivalant à fraude ou abus de pouvoir ou conduisant à une injustice flagrante. Les tribunaux ne contrôlent que la légalité de ces décisions et non pas leur opportunité.

Il faut donc retenir de ces décisions que la violation de la *Loi*, l'abus de droit, la mauvaise foi ou la fraude donnent ouverture au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure. Conformément à l'opinion du professeur Giroux, nous voyons difficilement en quoi ce pouvoir pourrait être limité à l'exercice, à proprement parler, de l'activité discrétionnaire. À notre avis, la quantification de la dérogation par le conseil municipal nous apparaît être une composante de ce pouvoir pleinement assujettie au contrôle des tribunaux.

D'une manière plus générale, Louise Beaulieu, dans un texte publié en 1989¹¹¹, résumait bien à notre avis les critères de validité de l'exercice discrétionnaire du conseil municipal. Avant d'analyser le critère de bonne foi, le caractère non arbitraire d'une décision ainsi que le caractère raisonnable d'une mesure adoptée par le conseil municipal, elle écrivait :

Le caractère discrétionnaire des actes d'une administration ou d'un fonctionnaire repose sur une marge de manoeuvre dont ceux-ci peuvent disposer en vertu d'une habilitation législative plus ou moins précise. Même lorsqu'un acte ou une décision est discrétionnaire, il

109. *Centre d'accueil Deauville Inc.*, *supra* note 77 à la p. 349.

110. [1994] R.J.Q. 453 (C.S.) à la p. 458.

111. L. Beaulieu, «Les conditions de la validité d'un contrôle strict de l'utilisation du sol» (1989), 30 C. de D. 953.

doit répondre à certaines exigences sous peine d'être contesté et éventuellement invalidé.

Cette opinion correspond au courant classique développé autour de la définition du mot «*discrétion*». Comme écrivait Lord Halsbury dans l'affaire *Sharp c. Wakefield*¹¹² :

«[D]iscretion» means when it is said that some thing is to be done within the discretion of the authorities that that something is to be according to the rules of reason and justice, not according to private opinion : *Rooke's Case* (5 Rep. 100, A); according to law, and not humour. It is to be, not arbitrary, vague, and fanciful, but legal and regular. And it must be exercised within the limit, to which an honest man competent to the discharge of his office ought to confine himself : *Wilson v. Rastall* [4 T.R. at. p. 754].

En se fondant sur cette définition, force est de constater que si grande puisse être une discrétion conférée par le Parlement à une autorité administrative, celle-ci a quand même des limites.

Bien que les tribunaux se gardent d'intervenir dans l'exercice d'une discrétion administrative, le pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité. Rappelons-nous à cet effet tout le contentieux entourant le principe de légalité. L'exercice d'un tel pouvoir s'inscrit habituellement dans le contexte de la loi habilitante.

Au Québec, l'affaire de principe en matière de contrôle de la discrétion administrative est l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*. Dans cette affaire, il s'agissait de déterminer s'il existait des limites au pouvoir discrétionnaire exercé par le responsable de la Commission de contrôle des permis d'alcool de retirer son permis à un détenteur. Le juge Rand de la Cour suprême s'exprimait ainsi :

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled «discretion», that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the

112. [1891] A.C. 173 (H.L.) à la p. 179.

administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. Fraud and corruption in the Commission may not be mentioned in such statutes but they are always implied as exceptions. «Discretion» necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption.¹¹³

Il est intéressant de noter que dans cette même décision, la Cour suprême du Canada discutait de la question de la poursuite d'une finalité autre que celle de la *Loi*, en ces termes¹¹⁴ :

(...) the grounds for refusing or cancelling a permit should unquestionably be such and such only as are incompatible with the purposes envisaged by the statute : the duty of a Commission is to serve those purposes and those only. A decision to deny or cancel such a privilege lies within the «discretion» of the Commission; but that means that decision is to be based upon a weighting of consideration pertinent to the object of the administration (...).

Enfin, quant à la bonne foi, la Cour s'exprimait ainsi¹¹⁵ :

Good faith in this context, applicable to both the respondent and the general manager, means carrying out the statute according to its intent and for its purpose; it means good faith in acting with a rational appreciation of that intent and purpose, and not with an improper intent or for an alien purpose; it means good faith in acting with a rational appreciation of that intent and purpose and not with an improper intent or for an alien purpose; (...).

113. [1959] R.C.S. 121.

114. Voir aussi : *Lajeunesse c. Montréal (Cité de)*, [1963] C.S. 364.

115. Voir aussi : *Hertel Holdings Co. c. Calgary (Ville de)*, [1984] 1 R.C.S. 337 confirmant (1982), 131 D.L.R. 3^e 723 [ci-après *Hertel Holdings Co.*].

SECTION III - LES PLANS D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE

A) LE ZONAGE DIFFÉRÉ («HOLDING BY-LAW» OU «SITE PLAN BY-LAW»)

La réglementation détaillée d'une portion d'un territoire municipal non développé s'est toujours avérée une entreprise artificielle et parfois irréaliste. En fait, l'obligation dévolue au conseil municipal d'adopter des normes réglementaires objectives ne comportant l'exercice d'aucune discrétion s'apparentait plutôt à un véritable exercice de divination¹¹⁶. Dans l'objectif de rendre l'exercice de son pouvoir réglementaire plus adapté à ses besoins réels, l'administration municipale développa peu à peu un «remède» à l'obligation de «tout prévoir tout de suite» : le zonage différé. Comme son nom le dit, le zonage différé a comme particularité de retarder l'adoption de normes réglementaires détaillées pour une portion donnée du territoire municipal.

L'obligation de réglementer tout le territoire municipal demeure néanmoins applicable puisque la technique du zonage différé ne permet pas d'interdire toute utilisation du sol. Une telle prohibition pourrait constituer, dans les faits, une expropriation déguisée¹¹⁷. C'est pourquoi on prévoira normalement pour un secteur «vierge» la possibilité d'exercer des usages qui ne sont pas de nature à compromettre l'objectif de développement global préconisé par la municipalité. Par exemple, pour la période qui précède l'élaboration d'un plan de développement, la municipalité pourra prévoir dans ses règlements d'urbanisme que seuls des usages extensifs tels l'habitation à très faible densité ou l'agriculture sont autorisés. La nature peu attrayante et peu rentable de ces usages, qui ne paralysent toutefois pas complètement le développement de la portion de territoire placé «sous réserve», limite toutefois considérablement

116. P. Kenniff, «Le contrôle public de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois - II» (1976), 17 C. de D. 85.

117. Voir L. Beaulieu, «Les conditions de la validité d'un contrôle strict de l'utilisation du sol» (1989), 30 C. de D. 953.

toute intervention de nature à compromettre un développement complet et rentable¹¹⁸.

Comme nous le mentionnions précédemment, le zonage différé n'est pas né, au Canada, de l'initiative du législateur, mais plutôt de celle des municipalités¹¹⁹. Bien que cette technique de planification du développement territorial municipal n'ait pas toujours reçu l'aval des tribunaux¹²⁰, elle fut cependant consacrée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sanbay Developments Ltd. c. London (Corporation de la Ville de)*¹²¹. Reconnaisant à l'autorité municipale le pouvoir et le droit «de geler» le développement de certaines portions de son territoire, la Cour écrivait :

Il a été reconnu de part et d'autre par les avocats que la municipalité est libre de geler l'aménagement et même d'exiger des règlements particuliers quant à des aménagements sur des parcelles de terrains différentes.

[...]

La politique poursuivie par la Ville intimée est suffisamment claire, et on ne saurait aucunement mettre en question la liberté qu'elle a de l'adopter. Le fait qu'elle aurait pu faire plus nettement ce qu'elle a fait

118. F. Marchand, «Le zonage différé» (1985), 45 R. du B. 426; J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur et SOREJ, 1984 au par. 1294; voir aussi Kenniff, «Approche réglementaire de l'aménagement urbain», *supra* note 58.

119. P.A. Gall, «Land Use Regulation - Holding Zones - Discretionary Development Control» (1979), 13 U.B.C.L. 409 : «Historically, zoning has been the primary mechanism for regulating land use and development in North America. It entails the division of areas into zones and the enactment of different restrictions for each zone. While the standard zoning by-law has proven effective in protecting stable neighbourhoods, it has been criticized as lacking the necessary flexibility to deal with areas undergoing change. As a result newer, more flexible methods of land use control have been increasingly utilized. One such device is the "holding zone", a land use category in which the restrictions imposed are considered to be only temporary. This technique is used for three basic purposes : to prevent premature development, to provide time for the formulation of planning policies, and to allow for control over individual development proposals.».

120. *Regina c. King (Township of) ex p. O'Connor* (1970), 15 D.L.R. (3^e) 543 (H.C. Ont.); *Re Anzil Construction and West Gwillimbury (Township of)* (1971), 19 D.L.R. (3^e) 37 (H.C. Ont.); *Karamanolis c. Port Coquitlam (City of)* (1979), 8 B.C.L.R. 282 (C.A.C.-B.).

121. [1975] 1 R.C.S. 485.

ne signifie pas que la substance de sa politique de gel est en doute sous le régime des modifications apportées à son règlement général de zonage 306-480.

C'est également en 1975 que la Cour suprême du Canada rendit son jugement dans la célèbre affaire *Soo Mill & Lumber Co. c. Sault Sainte-Marie (Corporation de la Ville de)*¹²² à l'occasion de laquelle elle écrivait :

Le fait de geler l'aménagement, conformément aux préceptes du Plan officiel mis à exécution par le règlement de zonage, n'équivaut pas à une violation du par. (1) de l'art. 35 lorsque des utilisations agricoles et connexes (et des utilisations préexistantes) sont permises. L'appelante ne peut pas non plus se plaindre de discrimination simplement parce que la conséquence du gel est la stérilité de son terrain du point de vue aménagement, lorsque cela intervient dans le contexte d'un Plan d'ensemble officiel et d'un règlement général de zonage adopté pour le mettre en oeuvre. Il n'y a pas eu d'allégation de mauvaise foi de la part de l'intimée lorsqu'elle a mis le terrain de l'appelante dans la «catégorie réservée». La municipalité avait discrétion pour ce faire en vertu du plan de zonage.

Bien plus que la simple reconnaissance du pouvoir municipal de réglementer par zonage différé, ces décisions ont ni plus ni moins orienté la perception et défini la perspective de l'expression «*droit de propriété*». Faisant suite à la décision rendue par cette même Cour en 1974 dans l'affaire *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. c. Entreprises Dasken Inc.*¹²³, ces décisions allaient, en effet, être à l'origine d'un courant d'interprétation communautariste ayant pour essence de «*situer*» le sacro-saint droit de propriété, concept libéral par excellence, à l'intérieur de l'intérêt de la communauté¹²⁴.

122. [1975] 2 R.C.S. 78.

123. [1974] R.C.S. 2.

124. *Mascouche (Ville de) c. Thiffault*, J.E. 96-1097 (C.A.); *Mirabel (Ville de) c. Filiatreault* (29 août 1984), *Terrebonne (Saint-Jérôme)* 700-05-000794-846 (C.S.); *Saint-Romuald d'Etchemin (Corporation municipale de la cité de) c. Bisson*, [1985] C.S. 84; *Re Bruce and City of Toronto* (1971), 3 O.R. 62; *Drummondville (Cité de) c. Duchesne* (8 novembre 1976), Québec 200-09-000007-741 (C.A.), j. Owen, Lajoie et Béanger; *Heritage Trust of Nova Scotia c. Nova Scotia (Utility & Review Board)* (1994), 20 M.P.L.R. (2^e) 84 (C.A.N.-

La légalité du zonage différé fut par ailleurs confirmée de nouveau en 1984 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hartel Holdings and City of Calgary*¹²⁵.

Le zonage différé fut reconnu au Québec en 1985 dans l'affaire *Saint-Romuald-d'Etchemin (Corporation municipale de la Cité de) c. Bisson*¹²⁶ dont le passage suivant, fort pertinent, mérite retranscription à titre de conclusion à notre commentaire :

[L]e «zonage différé» peut se caractériser comme étant un règlement temporaire dont le seul but est de limiter le développement dans certaines zones où l'état du développement ne permet pas de définir avec exactitude la nature, laissant à la municipalité le pouvoir de disposer de chaque demande d'amendement au profit d'un aménagement ultérieur répondant davantage à la réalité urbaine et à l'intérêt public.

[...]

La Cour suprême a reconnu à deux reprises la validité juridique d'une pareille réglementation adoptée par des villes ontariennes dans les arrêts *Sanbay Developpements Ltd. c. Corp. de la Ville de London* et *Soo Mill & Lumber Co. c. Corp. de la Ville de Sault Sainte-Marie*.

É.); *Galway & Cavendish (United Township) c. Windover* (1996), 30 M.P.L.R. (2^e) 109 (Div. Gén. Ont.); P.A. Côté et J.-M. Delacoste, «Le système judiciaire et l'espace urbain» (1981-82), 16 R.J.T. 237; P.A. Gall, «Land Use Regulation - Holding Zones - Discretionary Development Control» (1979), 13 U.B.C.L. 409.

125. *Supra* note 115.

126. [1985] C.S. 84 aux pp. 88-89, 91; voir également la décision dans *Bourgie c. Association des Vinciaturesi de Montréal Inc.*, [1982] C.S. 994 suivant laquelle on ne peut isoler un des éléments qui doit faire partie d'un plan d'aménagement d'ensemble et prétendre pouvoir déposer un tel plan à l'égard de ce seul élément; *Bilodeau c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 85-852 (C.S.) et *Tremblay c. Chicoutimi (Ville de)*, J.E. 84-894 (C.S.). Bien que ces trois décisions traitent du zonage différé et furent rendues avant l'affaire *Saint-Romuald-d'Etchemin c. Bisson*, il faut noter que la validité de la technique du zonage différé n'y fut pas mise en doute.

Dans l'affaire Sanbay, la Cour suprême a reconnu la légalité d'un règlement de zonage appelé «holding regulation» qui prohibait toute transformation ou érection.

«en vue de contenir trois logements ou plus tant que le présent règlement n'aura pas été modifié par l'adjonction d'annexes et d'appendices appropriés définissant le secteur et illustrant les secteurs permis de construction, de stationnement, de surface libre utilisable, ainsi que l'architecture permise, assorties de règles régissant la dimension, l'aire de plancher, les traits distinctifs et l'utilisation du bâtiment ou de la construction.»

Par ailleurs, dans l'affaire Soo Mill, la Cour suprême a reconnu à nouveau la légalité d'une disposition semblable qui interdisait pour les terrains compris dans une zone et dont le symbole zonal était suivi du suffixe «H» (pour holding category),

«d'y ériger ou utiliser des bâtiments, pour quelque fin que ce soit, si ce n'est pour les fins suivantes :

- 1 Toute utilisation en cours dudit terrain ou d'un bâtiment y érigé, le jour de l'adoption du présent règlement,
- 2 agriculture;
- 3 grande culture;
- 4 culture maraîchère et florale, pour le marché;
- 5 pâturage des chevaux, du bétail ou des moutons;
- 6 étal temporaire pour la vente de produits de ferme produits sur place;
- 7 occupation domestique;
- 8 utilisation accessoire...»

[...]

[L]a Cour d'appel d'Alberta a reconnu la validité juridique d'un règlement de zonage différé et l'applicabilité des décisions de la Cour suprême et ce, en l'absence de toute disposition semblable au paragraphe 22 de l'article 35 du Ontario Planning Act dans la loi albertaine.

B) L'AVÈNEMENT DES PLANS D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE (P.A.E.)

Le législateur intervint en 1987 pour modifier la *L.A.U.* et y introduire une nouvelle section intitulée «Les plans d'aménagement d'ensemble»¹²⁷. Le but visé par l'inclusion de cette section était de «*mieux encadrer le pouvoir du conseil d'une municipalité de procéder au zonage d'une aire délimitée de son territoire par étape*»¹²⁸. Ainsi furent introduits dans la *L.A.U.* les articles 145.9 à 145.14, lesquels donnèrent clairement aux municipalités le pouvoir d'exiger un P.A.E. dans le cadre d'un zonage différé¹²⁹.

Suivant l'article 145.9 *L.A.U.*, le conseil municipal possède le pouvoir d'adopter un règlement qui lui permet d'exiger la production d'un P.A.E. lorsqu'une demande de modification à la réglementation d'urbanisme est présentée pour une zone donnée visée par ce règlement et non lors d'une demande de permis de construction. Le contexte de l'article implique

127. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1987, c. 53.

128. Voir les notes explicatives du Projet de loi 43.

129. Voir à ce sujet : F. Marchand, «Chroniques. Le zonage différé» (1985), 45 R. du B. 426-428; M. Delorme, «Les plans d'aménagement d'ensemble et les plans d'implantation et d'intégration architecturale» dans *Formation permanente du Barreau du Québec, Récents développements en droit municipal*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1992 aux pp. 49-66; Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les plans d'aménagement d'ensemble*, 1987; Y. Duplessis et J. Hétu, «La loi sur l'aménagement et l'urbanisme» dans *Chambre des notaires du Québec, Répertoire de droit*, Montréal, 1991 aux pp. 189-192; voir S. M. Makuch, «Zoning : Avenues of Reform» (1973-74), 1 Dal. L.J. 294 à l'égard de l'actuelle mixité de notre régime juridique. Autrefois caractérisé par la stabilité de son zonage classique, il a depuis été introduit en matière de zonage des mécanismes destinés à assouplir et à améliorer le zonage (le P.A.E. par exemple). Ces normes apparaissent fortement inspirées du *Development Control* de l'Angleterre qui est à l'opposé du zonage classique empreint d'une grande objectivité.

nécessairement, à notre avis, qu'il est nécessaire, dans le cas des P.A.E., de référer aux zones prévues au plan de zonage de la municipalité adopté en vertu de l'article 113 alinéa 2 paragraphe 1. En effet, bien que le texte de la *Loi* soit plutôt obscur à cet égard, par opposition à la clarté de l'article 145.3 *L.A.U.*, la pratique ainsi que la logique du mécanisme nous enseignent qu'il ne saurait être autrement. Soulignons que le plan d'urbanisme de la municipalité pourra également prévoir des aires d'aménagement pouvant faire l'objet d'un P.A.E. La délimitation de telles aires est cependant facultative selon l'article 84 (7) *L.A.U.*, sauf si le conseil de la municipalité régionale de comté oblige une municipalité, par résolution, à inclure dans son plan d'urbanisme de telles aires¹³⁰.

L'adoption de ce règlement est discrétionnaire, bien qu'assujettie à la procédure de consultation publique prévue aux articles 123 et suivants *L.A.U.* et exige la constitution préalable d'un C.C.U. Par ailleurs, rien n'empêche la municipalité d'intégrer à même son règlement de zonage les dispositions relatives au P.A.E., ce qui s'avère être souvent le cas en pratique.

C'est l'article 145.10 *L.A.U.* qui détermine le contenu obligatoire du règlement sur les P.A.E., lequel se divise en cinq rubriques :

- 1° indiquer la zone à l'égard de laquelle une modification des règlements d'urbanisme est assujettie à la production d'un plan d'aménagement d'ensemble;
- 2° spécifier, pour cette zone, les usages et les densités d'occupation du sol applicables à un plan d'aménagement d'ensemble;
- 3° établir la procédure relative à une demande de modification des règlements d'urbanisme lorsque la présentation d'un plan d'aménagement d'ensemble est requise;
- 4° prescrire les éléments qu'un plan d'aménagement d'ensemble doit représenter et les documents qui doivent l'accompagner;
- 5° déterminer les critères suivant lesquels est faite l'évaluation d'un plan d'aménagement d'ensemble.¹³¹

130. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 86.

131. *Ibid.*, art. 145.10.

David Belgue définissait ainsi le contenu de ces rubriques dans une publication du ministère des Affaires municipales¹³² :

Les usages et les densités applicables

Le plan et les règlements d'urbanisme en vigueur spécifient les usages et les densités autorisés avant la production d'un P.A.E. Mais, afin d'informer des promoteurs de la vocation ultérieure de la zone, le règlement sur les P.A.E. doit spécifier les usages et densités éventuels suite à la modification des règlements d'urbanisme. Par exemple, dans une zone périphérique où la réglementation actuelle permet l'agriculture ainsi que l'habitation à très faible densité et sans services, le règlement sur les P.A.E. pourrait indiquer que la municipalité entrevoit le développement d'un quartier résidentiel complet avec l'habitation à faible, moyenne et forte densité, le commerce de quartier, les espaces verts, les équipements récréatifs, etc. Toutefois, ces usages et densités futurs ne seront pas localisés sur plan ni quantifiés sous forme de superficies; cette planification étant différée jusqu'au moment de la production du P.A.E.

La procédure

En plus des étapes prévues par la loi, la municipalité peut identifier le fonctionnaire à qui le P.A.E. doit être transmis, la possibilité de soumettre un avant-projet, les mécanismes supplémentaires de consultation, etc.

Les éléments du plan et les documents d'accompagnement

Il s'agit d'abord des éléments devant paraître sur le plan, tels que les affectations du sol, les densités, le réseau routier, l'emplacement approximatif des bâtiments, l'aménagement paysager, etc. L'échelle du plan peut également être spécifiée. En ce qui concerne les documents accompagnant le plan, ceux-ci peuvent inclure des plans et élévations des bâtiments, le bordereau des superficies, la description des plantations à réaliser, etc.

132. Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les plans d'aménagement d'ensemble*, 1987, Québec.

Chaque municipalité peut définir le niveau de détail qu'elle souhaite dans les P.A.E., compte tenu des zones concernées et de ses préoccupations. Évidemment, il doit exister une relation étroite entre les éléments du plan demandés et les critères d'évaluation puisque le plan doit contenir l'ensemble des éléments nécessaires à cette évaluation.

Les critères d'évaluation

L'énumération des critères dans le règlement a deux buts :

- Énoncer clairement pour les éventuels promoteurs susceptibles de préparer un P.A.E. pour une zone donnée, les attentes de la municipalité concernant la nature et les caractéristiques souhaitées du développement (ces critères s'ajoutent à l'identification des usages et densités en vertu du 2^o alinéa de l'article 145.10).
- Fournir à l'avance les critères qui serviront à l'évaluation par les services techniques, le comité consultatif d'urbanisme et le conseil de chaque P.A.E.

Ces critères doivent comprendre tous les aspects que la municipalité considère comme importants (ex. : la conservation d'un boisé existant, la séparation des usages incompatibles, la protection des droits de vue et d'ensoleillement, les matériaux de revêtement à privilégier).

Ces critères peuvent être exprimés sous forme d'objectifs qualitatifs à rencontrer (ex. : les espaces verts devraient être intégrés à un réseau de voies piétonnières) ou d'objectifs quantitatifs (ex. : au moins 40% de la superficie boisée devrait être conservée).

De plus, certaines normes utilisées dans d'autres zones ou dans l'ensemble du territoire municipal peuvent s'appliquer dans les zones de P.A.E. (ex. : le nombre d'espaces de stationnement requis pour chaque usage)¹³³.

133. Voir à cet égard nos commentaires relativement au contrôle judiciaire des décisions du conseil municipal dans la section traitant des dérogations mineures, ci-dessus section II- F).

De par sa nature donc, le règlement sur les P.A.E. reprend l'essence du zonage différé tel que développé par les tribunaux au fil des ans. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada s'exprimait ainsi à l'égard des P.A.E. dans l'affaire *Lalande c. Québec (P.G.)*¹³⁴ :

[Le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble] permet de contourner les rigueurs des autres règlements de zonage, de construction, de lotissement et de permis et, avec un peu d'imagination et de bonne volonté, de convenir d'un projet de construction qui satisfasse à la foi aux désirs matériels légitimes des requérants et aux contraintes gouvernementales. [...] [U]n plan d'aménagement d'ensemble n'est pas une contrainte ni un carcan mais un appel à la concertation, à la discussion et au compromis.

Par ailleurs, compte tenu que la question fut posée en Commission parlementaire, il y a lieu de préciser que «*la procédure relative à une demande de modification des règlements d'urbanisme*» prévue au paragraphe 3 de l'article 145.10 *L.A.U.* ne concerne que la présentation du P.A.E. et non la procédure de consultation sur la modification des règlements d'urbanisme, laquelle est déjà prévue aux articles 123 et suivants *L.A.U.*

C) LES CONDITIONS D'APPROBATION D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE

Le conseil municipal d'une municipalité peut exiger, comme condition d'approbation d'un P.A.E., que les propriétaires des immeubles situés dans la zone visée par le plan :

- 1° prennent à leur charge le coût de certains éléments du plan, notamment des infrastructures et des équipements;
- 2° réalisent le plan dans le délai qu'il impartit;
- 3° fournissent les garanties financières qu'il détermine¹³⁵.

134. [1991] R.J.Q. 1629 (C.S.).

135. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.13.

La construction des infrastructures représente une dépense importante. Par l'article 145.13, la municipalité possède donc le pouvoir d'assujettir l'approbation du P.A.E. à la participation financière du promoteur ou à la prise en charge complète du coût des infrastructures. La réalisation du P.A.E. dans un délai donné vise, pour sa part, deux objectifs particuliers. D'une part, la détermination d'un délai de réalisation évite une spéculation effrénée découlant d'un changement de zonage bénéfique sur la valeur des terrains. Il faut en effet prendre pour acquis que la municipalité verra à agir très rapidement pour modifier sa réglementation de manière à y inclure le P.A.E. et à le rendre opérationnel dans les meilleurs délais. D'autre part, un tel délai permet à la municipalité d'anticiper le versement de taxes municipales dans un avenir déterminé.

Quant à la condition liée aux garanties financières, elle vient compléter le pouvoir dont sont déjà pourvues les municipalités par l'article 470 L.C.V. Cette condition vise à assurer aux municipalités une certaine garantie d'exécution ainsi que la présence de moyens concrets pour poursuivre le développement du P.A.E. ou se faire indemniser en cas de non-respect des conditions d'approbation.

Puisque c'est par résolution que le conseil municipal approuvera ou refusera le P.A.E. selon l'article 145.12 L.A.U., il y a tout lieu de croire que les conditions d'approbation précitées y seront énoncées ou seront contenues dans une entente particulière à laquelle réfèrera en détail la résolution. Cette résolution devra être transmise à la personne qui a présenté le P.A.E.

Finalement, la municipalité pourra adopter un projet de règlement visant l'inclusion à la réglementation d'urbanisme du P.A.E. Celui-ci étant dans la plupart des cas d'une grande précision et s'avérant, de plus, complètement adapté au territoire qu'il vise, il constitue sans contredit la meilleure réglementation applicable. Aussi, grâce à cette modification à la réglementation d'urbanisme, le P.A.E. sera opposable à tous les propriétaires de la zone et s'appliquera lors de l'émission éventuelle d'un permis de construction ou de lotissement. Le P.A.E. faisant désormais partie de la réglementation d'urbanisme, il pourra, dans la mesure de la loi, faire l'objet de dérogations mineures si certaines portions des travaux s'avèrent difficiles à exécuter.

Dans l'éventualité où un règlement sur les P.A.E. est adopté, il ne pourra être interprété comme constituant un contrat avec la municipalité. En effet, celle-ci ne peut renoncer à son droit éventuel d'abroger un règlement et lier ainsi les conseils futurs¹³⁶. De plus, il faut noter que la Commission municipale n'a pas compétence pour se prononcer sur la validité d'un règlement découlant des articles 145.9 et suivants¹³⁷.

SECTION IV - LES PLANS D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE (P.I.I.A.)

A) ORIGINE ET NATURE

C'est dans la foulée de l'inclusion à la *L.A.U.* de concepts discrétionnaires visant à assouplir les normes de zonage que le législateur adoptait, en 1989, la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions* législatives¹³⁸.

Un des effets de cette loi fut d'ajouter à la *L.A.U.* une section complète, soit les articles 145.15 à 145.20, portant sur les P.I.I.A.¹³⁹. D'inspiration américaine, le concept des P.I.I.A. fut développé autour de concepts retenus par les tribunaux américains pour limiter et encadrer la discrétion du conseil municipal¹⁴⁰.

136. *Desrosiers c. Longueuil (Ville de)*, J.E. 81-593 (C.S.).

137. *Cormier c. L'Assomption (Ville de)* (1994), 11 C.M.Q. 881.

138. L.Q. 1989, c. 46.

139. J.-P. St-Amour, «Les plans d'implantation et d'intégration architecturale» (1994), 1 B.D.M. 74-76, 86-89; Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les plans d'implantation et d'intégration architecturale*, 1989, Québec; *Les plans d'implantation et d'intégration architecturale - Guide explicatif*, 1994, Québec.

140. M^e Michel Delorme, rapportant les propos de David Belgue, résume en cinq points ces critères : «1^o L'autorisation d'exercer une telle discrétion doit être expressément autorisée par la loi.

2^o Cette discrétion doit se faire en fonction de critères précis d'évaluation;

3^o Elle doit également s'exercer dans le cadre d'une procédure équitable incluant à titre d'exemple, l'obligation de rendre des décisions motivées, la possibilité d'appel, la possibilité de se faire entendre, etc..

4^o Les règles d'évaluation doivent être claires : documents explicatifs, délais raisonnables de prise de décisions, etc.

En ce qui a trait aux autres provinces canadiennes, la plupart s'étaient depuis quelques années déjà pourvues de dispositions semblables à celles maintenant en vigueur au Québec¹⁴¹.

B) LE CHAMP D'APPLICATION

Comme c'est le cas pour les P.A.E. et les dérogations mineures, l'adoption d'un règlement sur les P.I.I.A. est d'abord assujettie à la constitution d'un C.C.U. L'adoption de ce règlement n'a pas pour objectif de contrôler l'opportunité du développement ou des travaux envisagés, mais plutôt leur apparence et leur intégration architecturale dans un milieu bâti ou non. Il s'agit donc d'encadrer par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire l'exécution de travaux et non de soumettre l'opportunité de les réaliser au bon vouloir du conseil municipal. Il va de soi que l'adoption d'un tel règlement est purement discrétionnaire bien qu'elle soit soumise à la procédure de consultation publique prévue aux articles 123 et suivants *L.A.U.* Cependant, par application des articles 48, 53.10, 58, 59, 59.1, 59.5 et 59.6 *L.A.U.*, une municipalité régionale de comté ayant modifié ou révisé son schéma d'aménagement peut exiger la concordance avec ce dernier du règlement sur les P.I.I.A. des municipalités locales. Elle peut également, à l'inverse, soustraire ce règlement de l'examen de conformité au schéma par l'application de l'article 237.2 *L.A.U.*

Elle ne peut, toutefois, par le biais de son schéma, exiger qu'une municipalité locale ait recours à la technique des P.I.I.A. pour un secteur donné

5° *L'organisme qui exerce cette discrétion doit être adéquatement composé : personnes représentatives de la communauté, experts, etc.*»; (Voir à ce sujet M. Delorme, «Les plans d'aménagement d'ensemble et les plans d'implantation et d'intégration architecturale» dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1992, 49 aux pp. 49-66; Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les plans d'implantation et d'intégration architecturale*, 1989, Québec.

141. Voir à cet effet M. Osbaldeston, «Aesthetics and the legal Regulation of Architecture in Ontario» (1993), 15 M.P.L.R. (2^e) 74 à la p. 76 : «*Design control (beyond bulk and spacing) is not a traditional area of municipal zoning regulation, although it has unquestionably developed in some Canadian jurisdictions. But in those jurisdictions that do allow design control, the empowering language is explicit, in one instance allowing regulation for «the architectural design or external appearance of structures» (Nova Scotia), and in two instances for «design, character and appearance» (New Brunswick and Alberta).*».

de la M.R.C. De la même manière, il n'existe aucune obligation pour la municipalité d'identifier au plan d'urbanisme les parties de son territoire qui sont assujetties à la production de P.I.I.A. Le dépôt d'un avis de motion en vue d'adopter ou de modifier un règlement sur les P.I.I.A. comporte le même «*effet de gel*» sur l'émission des permis et certificats que l'avis de motion donné en vue d'adopter ou de modifier un règlement de zonage¹⁴² ou de lotissement¹⁴³.

Une politique d'intégration des constructions est donc le fer de lance d'une telle réglementation. Pour ce faire, le conseil municipal doit établir et déterminer avec la plus grande clarté les objectifs qu'il vise à atteindre par l'adoption d'un tel règlement qui soumet l'émission d'un permis ou certificat à des critères supplémentaires par ailleurs discrétionnaires.

Il faut noter que tous les permis et certificats prévus aux articles 119 à 122 *L.A.U.* sont visés par l'article 145.15 *L.A.U.* De plus, compte tenu que le vocabulaire utilisé à cet article est excessivement libéral, il y a lieu de croire que tous les types de travaux préalablement assujettis à l'obtention d'un permis ou d'un certificat, que l'on songe seulement à la démolition, à la construction ou à l'agrandissement d'une construction, à la transformation par remblai d'un terrain ou aux opérations cadastrales, peuvent faire l'objet d'un P.I.I.A.

C) LE CONTENU DU RÈGLEMENT SUR LES PLANS D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE

Selon l'article 145.16 *L.A.U.*, le règlement sur les P.I.I.A. doit prévoir le détail des rubriques suivantes :

- 1° indiquer toute zone ou catégorie de constructions, de terrains ou de travaux visée;
- 2° déterminer les objectifs applicables à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains, ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints;
- 3° prescrire le contenu minimal des plans et exiger, notamment, qu'ils contiennent l'un ou plusieurs des éléments suivants :

142. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 114.

143. *Ibid.*, art. 117.

- a) la localisation des constructions existantes et projetées;
- b) l'état du terrain et l'aménagement qui en est projeté;
- c) l'architecture des constructions qui doivent faire l'objet de travaux de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition;
- d) la relation de ces constructions avec les constructions adjacentes;

4° prescrire les documents qui doivent accompagner les plans;

5° prescrire la procédure relative à la demande de permis de construction ou de lotissement ou à la demande de certificat d'autorisation ou d'occupation lorsque la délivrance de ce permis ou certificat est assujettie à l'approbation des plans.

En pratique, le mot «zone» prévu au paragraphe 1 n'est pas interprété comme faisant référence aux zones prévues au plan de zonage de la municipalité. Suivant cette interprétation, la division du territoire de la municipalité peut donc se distinguer, aux fins du règlement sur les P.I.I.A., du découpage prévu au plan de zonage. Cette interprétation nous semble par ailleurs contraire à la règle de droit voulant qu'un terme utilisé à plusieurs reprises dans une loi soit toujours sujet à la même interprétation, à moins de spécification au contraire à cet effet. D'aucuns pourraient prétendre que contrairement à l'article 145.3 *L.A.U.* relatif aux dérogations mineures, il n'est pas prévu à l'article 145.16 *L.A.U.* que ce sont les zones «*prévues par le règlement de zonage*» qui sont visées et que le terme «zone» prévu à cet article se veut donc plus général. À notre avis, cet argument ne peut trouver application compte tenu que le contexte justifie la précision accrue de l'article 145.3 *L.A.U.* De plus, appliquer un tel raisonnement reviendrait à changer considérablement la portée de l'article 145.9 *L.A.U.* relatif aux plans d'aménagement d'ensemble qui rattache lui aussi ces plans à l'existence de «zones» et à induire que les zones prévues au plan de zonage ne sont pas nécessairement celles visées par cet article.

Le paragraphe 2 constitue ni plus ni moins le «noyau» de l'article 145.16 *L.A.U.*

Selon ce paragraphe, le règlement sur les P.I.I.A. devra prévoir les «*objectifs applicables*» ainsi que les «*critères d'évaluation*» d'un projet. Alors que l'objectif vise le but recherché par le règlement, le critère doit permettre

d'évaluer en termes clairs si cet objectif est atteint par le projet proposé¹⁴⁴. Alors que normalement l'objectif visé est l'intégration d'une construction dans un environnement déjà construit, les critères d'évaluation de cet objectif pourraient contenir des références à la forme et à l'apparence des matériaux utilisés ainsi qu'à la prédominance de certains matériaux dans les constructions environnantes, de manière à limiter, par exemple, l'utilisation de certains matériaux ou d'exiger un emplacement particulier pour les constructions normalement accessoires ou complémentaires à l'usage principal. À cet égard, le paragraphe 3 de cet article vient préciser certains éléments qui pourront être appelés à apparaître dans les plans à être soumis à la municipalité pour évaluation. Il se dégage des paragraphes 2 et 3 que c'est le «*caractère*» d'un site qui doit être préservé, lequel peut être défini comme étant :

[...] the aggregate of the distinct features that serve to indicate the essential quality or nature of an area. Distinct features include traits, marks, signs, styles and peculiarities with respect to both the physical and social dimensions of an area. Physical character traits refer to such things as streetscape, building types, focal points [such] as a park, etc. Beyond physical traits, however, is a sociocultural identity related to common activities or traditions and lifestyles which define the character of an area¹⁴⁵.

Pour leur part, les paragraphes 4 et 5 de cet article octroient au conseil municipal le pouvoir d'encadrer la procédure relative à toute demande de permis ou certificat assujettie à la production de plans et des autres documents qu'il exige.

Contrairement au P.A.E., la procédure relative aux P.I.I.A. n'implique aucune modification de la réglementation d'urbanisme. Alors que le P.A.E.

144. Voir 2640-3071 *Québec Inc. c. Blainville (Ville de)*, J.E. 99-834, (C.A.) où la Cour d'appel, citant le juge de première instance, écrivait : «*En somme, l'interprétation suggérée par les intimés, n'est pas la seule plausible ou logique, de sorte qu'il subsiste une ambiguïté évidente. Le tribunal est d'avis que cette ambiguïté doit profiter non pas aux intimés mais bien aux requérantes, puisque l'interdiction d'un accès à la propriété des requérantes par le boulevard de la Seigneurie constitue une entrave à leur droit de propriété*».

145. *Carlton c. City of Toronto Committee of Adjustment*, [1990] O.M.B.R. 821; Voir aussi K. Bricker, *Planning Issues : The Public Consultation Program*, [Toronto] Planning Act Review Committee, [1977], ce rapport ayant trait à la révision du *Ontario Planning Act*.

constitue une sorte de règlement d'urbanisme pour une zone donnée, la production d'un P.I.I.A. intervient simplement à l'occasion d'une demande de permis ou certificat. Elle s'ajoute en fait aux exigences déjà prévues aux articles 120 à 122 *L.A.U.* qui ont trait à l'émission des permis et certificats. À tout événement, si le règlement sur les P.I.I.A. peut être plus sévère que les règlements d'urbanisme, il ne peut cependant l'être moins et risquer de compromettre les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité et, à la limite, ceux du schéma d'aménagement de la M.R.C.

D) L'ÉVALUATION DES PLANS SOUMIS DANS LE CADRE D'UN PLAN D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE

La procédure d'évaluation des plans déposés dans le cadre d'un P.I.I.A. est simple et soumise à très peu de formalisme. Le plus souvent, ce sont les services techniques de la municipalité qui vérifient la demande pour ce qui est des exigences de forme prévues au règlement sur les P.I.I.A. Cette première vérification achevée, c'est le C.C.U., aidé des employés municipaux ou ressources extérieures qui y siègent, qui évaluera la demande quant aux critères de fond. Le C.C.U. présentera ensuite ses recommandations au conseil municipal qui, à cette étape, aura la faculté d'exercer quatre choix, soit :

- approuver la demande avec ou sans modification;
- refuser la demande;
- soumettre les plans produits à une consultation publique suivant les articles 125 à 127 *L.A.U.*¹⁴⁶;
- exiger, comme condition d'approbation des plans, que le propriétaire prenne à sa charge le coût de certains éléments des plans, notamment celui des infrastructures ou des équipements, qu'il réalise son projet dans un délai fixé ou qu'il fournisse des garanties financières¹⁴⁷.

146. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.18.

147. *Ibid.*, art. 145.20 et *L.C.V.*, *supra* note 7, art. 470.

Cette dernière condition ne saurait toutefois être utilisée par un membre du conseil municipal ou du C.C.U. de la municipalité comme prétexte pour extorquer des avantages d'un promoteur désireux de développer un site¹⁴⁸.

C'est donc par résolution que le conseil municipal approuve ou désapprouve les plans eu égard aux critères prévus au règlement sur les P.I.I.A. Dans le cas où il les désapprouve, sa résolution doit être motivée et faire état des motifs de refus. L'obligation de motiver nous apparaît être une condition essentielle pouvant donner lieu à l'exercice par la Cour supérieure de son pouvoir de surveillance et de contrôle¹⁴⁹.

Sur présentation de la résolution du conseil municipal et après s'être assuré que le projet est également conforme aux autres dispositions des règlements d'urbanisme, le fonctionnaire désigné devra émettre le permis ou certificat recherché. Une nouvelle demande de P.I.I.A. sera requise si le projet est modifié en cours de réalisation des travaux. Il faut noter que le recours prévu à l'article 227 *L.A.U.* pourra être mis en oeuvre dans le cas où l'utilisation du sol ou de la construction est incompatible avec un plan approuvé conformément à l'article 145.19 *L.A.U.*¹⁵⁰.

148. *R. c. Bouchard*, J.E. 92-451 (C.Q.).

149. P. Garant, *Droit administratif*, 4^e., vol.2, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998, à la p. 308.

150. Voir nos commentaires relativement au contrôle judiciaire des décisions du conseil municipal dans la section relative aux dérogations mineures, section II- F); M.-A. LeChasseur, «L'application du recours selon l'article 227 *L.A.U.*» (1997), 4 B.D.M. 1-6; M.-A. LeChasseur, «La discrétion judiciaire dans l'application de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*» dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 aux pp. 1-29; M.-A. LeChasseur, *L'injonction déguisée en droit de l'urbanisme - Les ordonnances suivant l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997; D. Michaud, *L'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, thèse de maîtrise en droit, Université Laval, 1997 [non publiée]; D. Michaud, *Justice et aménagement du territoire - Le recours prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Sainte-Foy, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec Inc., 1997; R.D. Pothier, S. Bilodeau et A. Giguère, *Aménagement et urbanisme*, Collection Aide Mémoire, Montréal, Wilson & Lafleur, 1989; G. Rousseau, «La mise en oeuvre du droit de l'aménagement : les recours» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 366-368; J.-P. St-Amour, «Le dossier d'infraction à un règlement d'urbanisme et la préparation du procès» (1991), 11/2 R.Q.U. 6-8; P. Thérout, «La nature judiciaire des recours en vertu des articles 227 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* :

SECTION V - LES ENTENTES RELATIVES À DES TRAVAUX MUNICIPAUX

A) ORIGINE

La réalisation des travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux a longtemps été dévolue aux municipalités. À une certaine époque, il était de coutume de financer à même le prélèvement d'une taxe, une subvention ou par un règlement d'emprunt ce type de travaux. La municipalité concernée veillait elle-même à procéder à l'appel d'offres auprès des entrepreneurs spécialisés et à approprier les deniers nécessaires aux travaux visés.

Peu à peu, s'est développée la pratique opposée qui consistait à requérir du promoteur qu'il finance les «travaux d'infrastructures» et qu'il procède lui-même à leur implantation¹⁵¹. Toutefois, un tel régime, fruit d'une certaine improvisation, n'était pas sans failles et pouvait entraîner pour la municipalité la prise en charge d'infrastructures parfois de fort mauvaise qualité. De plus, un tel procédé n'était pas sans semer certains doutes, quant à la prise en charge par une municipalité des frais d'aménagement d'un lieu pour le bénéfice d'un tiers entrepreneur en regard des règles strictes prévues à la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales*¹⁵². De plus, il aurait été illégal et contraire à la *Loi sur*

-
- Commentaires sur l'arrêt *Automobiles Gariépy Inc. c. Village de Saint-Jean-de-Boischatel* dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 aux pp. 153-163; Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Recours et sanctions en cas de contravention aux règlements d'urbanisme*, 1988, Québec.
151. *Constructions Deschênes Ltée c. Coleshill*, [1982] C.S. 169; *Aménagements Derbec Inc. c. Beloeil (Corporation municipale de la Ville de)* (22 janvier 1988), Saint-Hyacinthe 750-05-000234-871 (C.S.); *Habitat Mon Pays Inc. c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 84-955 (C.S.); *Westcliff Investment Ltd. c. Bourdeau*, [1984] C.A. 479; *Placements Beramla Ltée c. Sainte-Foy (Ville de)*, J.E. 93-575 (C.A.); F. Marchand, «Les ententes entre les municipalités et les promoteurs» dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 aux pp. 81-92.2; S. Sansfaçon, «Ententes relatives aux travaux municipaux - Le point de vue juridique» (1996), 16/2 R.Q.U. 8-14.
152. L.R.Q. c. I-15; *Cie Immobilière Viger Ltée c. Lauréat Giguère* (1977), 2 R.C.S. 67; *Tellier c. Saint-Hyacinthe (Ville de)*, [1935] R.C.S. 578; *Hampstead Land & Construction Co. Ltd c. Hampstead (Town of)* (1928), 44 B.R. 321; *Vancouver (City of) c. Registrar of Vancouver*

*les travaux municipaux*¹⁵³ de permettre au promoteur d'exécuter lui-même les travaux.

C'est dans ce contexte que fut adoptée en 1994 la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, laquelle introduisit dans la *L.A.U.* les articles 145.21 à 145.30¹⁵⁴ inclus dans la section intitulée «Les ententes relatives à des travaux municipaux».

B) LE CHAMP D'APPLICATION

Suivant l'article 145.21 *L.A.U.*, la municipalité qui désire assujettir la délivrance d'un permis ou d'un certificat à la conclusion préalable d'une entente doit d'abord adopter un règlement à cet effet. Cette entente devra porter «*sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux*»¹⁵⁵. Généralement, les travaux municipaux peuvent être désignés comme étant ceux destinés à devenir propriété de la municipalité. C'est elle qui en aura la charge et c'est également à elle que sera dévolu l'entretien des équipements. Vu l'article 116 *L.A.U.* par lequel la municipalité peut exiger comme condition préalable à la délivrance d'un permis de construction que «*le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée [ne] soit adjacent à une rue publique*»¹⁵⁶, il s'avère le plus souvent essentiel pour un promoteur désireux de se conformer à cette condition de conclure d'abord une entente avec la municipalité. La conclusion d'une telle entente ne serait certainement pas nécessaire dans l'éventualité où la réglementation prévoyait que la construction peut être érigée en bordure d'une rue privée¹⁵⁷. Quant au règlement à proprement parler, puisqu'il s'agit d'un règlement d'urbanisme, il est assujetti à la procédure de consultation publique prévue aux articles 123 et suivants *L.A.U.*

Land Registration District (1955), 15 W.W.R. 351, 2 D.L.R. 709 (C.A.C.-B.); *Herman Brothers Ltd c. Regina (City of)*, [1976] 6 W.W.R. 85 (Sask. Q.B.).

153. L.R.Q. c. T-14.

154. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1994, c. 32.

155. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.21.

156. Cette exigence fut jugée légale dans l'affaire *Westmount (Ville de) c. Weitzman*, [1990] R.J.Q. 1762 (C.A.).

157. *Gracefield (Corporation du Village de) c. Bériault*, [1979] R.P. 279.

C) LE CONTENU DU RÈGLEMENT

Selon l'article 145.22 *L.A.U.*, le règlement mentionné à l'article 145.21 doit indiquer :

- 1° toute zone à l'égard de laquelle il s'applique;
- 2° toute catégorie de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard de laquelle la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation est assujettie à une entente;
- 3° toute catégorie d'infrastructures ou d'équipements visés par l'entente et spécifier, le cas échéant, que l'entente peut porter sur des infrastructures et des équipements, peu importe où ils se trouvent, qui sont destinés à desservir non seulement des immeubles visés par le permis ou le certificat mais également d'autres immeubles sur le territoire de la municipalité;
- 4° les modalités, le cas échéant, suivant lesquelles est établie la part des coûts relatifs aux travaux que le titulaire du permis ou du certificat doit prendre à sa charge selon les catégories de constructions, de terrains, de travaux, d'infrastructures ou d'équipements que le règlement indique.

Le libellé de cet article ne nous apparaît pas autoriser la municipalité à prévoir des règles différentes pour chaque zone visée par le règlement. En effet, le législateur le mentionne expressément lorsqu'il entend permettre que des règles différentes soient adoptées pour chaque zone¹⁵⁸.

Le règlement devra indiquer quelles sont les catégories de constructions, de terrains ou de travaux assujettis à une entente. Il pourra s'agir, par exemple, du cas des nouvelles subdivisions ou d'un développement résidentiel.

Il devra également prévoir les catégories d'infrastructures ou d'équipements visés par l'entente, que l'on pense seulement aux aqueducs, égouts, bordures, trottoirs ou aux fondations des rues.

158. Voir par exemple, *L.A.U.*, *ibid.*, art. 145.17. Voir également A. Langlois, «Les ententes avec les promoteurs concernant des travaux municipaux», *Municipalité*, juin-juillet 1995 aux pp. 18-21.

La seconde partie du paragraphe 3 de l'article 145.22 *L.A.U.* vise le cas où des équipements supplémentaires ou «*surdimensionnés*» sont implantés pour desservir le site qui fait l'objet de travaux municipaux et qui, incidemment, desservent d'autres immeubles situés sur le territoire de la municipalité ou qui seront éventuellement desservis par les infrastructures «*surdimensionnées*». Cette disposition visait plus particulièrement à permettre à la municipalité d'impliquer les *free riders* (tiers bénéficiaires) dans le processus d'exécution et de paiement des travaux.

Quant aux paragraphes 4 et 5 de cet article, ils permettent à la municipalité de prévoir la répartition des coûts relatifs aux travaux que tout bénéficiaire doit prendre à sa charge ainsi que les modalités suivant lesquelles est établie et perçue cette quote part et de fixer le taux d'intérêt payable sur un versement devenu exigible. Encore une fois, les *free riders* sont visés par la grande latitude octroyée à la municipalité dans la détermination de la part des coûts attribuable à ces bénéficiaires. Il faut noter que ces bénéficiaires demeurent assujettis à l'obligation de payer leur quote-part en vertu du règlement, même après le passage de la date limite où la municipalité doit rembourser au promoteur les quotes-parts impayées selon l'article 145.23 (7) *L.A.U.*

L'entente qui prévoit le paiement d'une quote-part par les bénéficiaires des travaux visés au paragraphe 5^o du premier alinéa de l'article 145.22 doit identifier dans une annexe à cette entente, les immeubles qui assujettissent les bénéficiaires des travaux à cette quote-part ou doit mentionner tout critère permettant de les identifier. La municipalité peut modifier par résolution cette annexe pour la tenir à jour ou y ajouter tout immeuble qui assujetti un bénéficiaire des travaux à la quote-part¹⁵⁹.

Enfin, le paragraphe 6 autorise le conseil municipal à assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou de construction demandé par un bénéficiaire de travaux visés au paiement préalable de toute partie de sa quote-part ou à la production de toute garantie que le règlement détermine.

159. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.24.

La municipalité, bien qu'elle puisse toujours se prévaloir du régime antérieur par lequel elle pouvait exiger des garanties de toute personne requérant d'elle qu'elle effectue des travaux¹⁶⁰, aura l'obligation d'adopter le règlement prévu à l'article 145.22 *L.A.U.* dans trois cas particuliers. En premier lieu, le fait de confier au promoteur la réalisation de certains travaux nécessite l'adoption d'un tel règlement. Il s'agit en fait de l'innovation apportée par ce nouveau processus qui «*légalise*» une telle pratique. En second lieu, le règlement s'avère nécessaire dans l'optique où une quote-part des travaux est payable par des tiers bénéficiaires des travaux (autre que le promoteur) et qu'un tel paiement se fait à l'extérieur du cadre d'un règlement d'emprunt. En dernier lieu, le règlement sera également nécessaire pour la conclusion de toute entente en vertu de l'article 145.23 *L.A.U.* Il faut noter que conformément à l'article 145.30 *L.A.U.*, le dépôt d'un avis de motion en vue d'adopter un tel règlement entraîne un «*effet de gel*» sur la délivrance des permis de construction ou de lotissement ou des certificats d'autorisation ou d'occupation qui seront assujettis, suivant l'entrée en vigueur du règlement, à la conclusion d'une entente.

D) LE CONTENU DE L'ENTENTE

Selon l'article 145.23 *L.A.U.*, l'entente qui doit être conclue pour les catégories de constructions, de terrains ou de travaux visés par le règlement doit, notamment, prévoir les éléments suivants :

- 1° la désignation des parties;
- 2° la description des travaux et la désignation de la partie responsable de tout ou partie de leur réalisation;
- 3° la date à laquelle les travaux doivent être complétés, le cas échéant, par le titulaire du permis ou du certificat;
- 4° la détermination des coûts relatifs aux travaux à la charge du titulaire du permis ou du certificat;
- 5° la pénalité recouvrable du titulaire du permis ou du titulaire du certificat en cas de retard à exécuter les travaux qui lui incombent;
- 6° les modalités de paiement, le cas échéant, par le titulaire du permis ou du certificat des coûts relatifs aux travaux et l'intérêt payable sur un versement exigible;

160. *L.C.V.*, *supra* note 7, art. 470 et *C.M.Q.*, *supra* note 8, art. 948.

- 7° les modalités de remise, le cas échéant, par la municipalité au titulaire du permis ou du certificat de la quote-part des coûts relatifs aux travaux payable par un bénéficiaire des travaux; les modalités de remise de la quote-part doivent prévoir une date limite à laquelle la municipalité doit rembourser, le cas échéant, au titulaire du permis ou du certificat une quote-part non payée;
- 8° les garanties financières exigées du titulaire du permis ou du certificat.

L'entente devra donc prévoir que les travaux sont en partie ou en entier réalisés soit par la municipalité, soit par le promoteur et déterminer un échéancier pour leur réalisation. De plus, l'entente devra déterminer la part des coûts (50%, 75%, 100%,...) reliés au projet qui sont à la charge du promoteur. Dans l'éventualité où un surdimensionnement est requis pour desservir des immeubles visés ou non spécifiquement visés par le permis ou certificat, l'entente pourra prendre en considération ces coûts supplémentaires et prévoir un mécanisme de répartition entre la municipalité et le promoteur.

Bien que la municipalité n'ait pas l'obligation d'assumer une quote-part des travaux, si elle décide de le faire, elle devra nécessairement prévoir un mode de financement desdits travaux, qu'il s'agisse des travaux du projet ou des travaux de surdimensionnement. Cette obligation découle de l'article 145.26 *L.A.U.* qui se lit comme suit :

145.26. Les articles 1 à 3 de la Loi sur les travaux municipaux (chapitre t-14) ne s'appliquent pas aux travaux exécutés conformément à une entente. Toutefois, les règles prévues par cette loi relativement au mode de financement de ces travaux par la municipalité s'y appliquent.

La municipalité dispose donc, pour ce faire, de quatre modes de financement :

- une subvention pour le type de travaux concernés;
- le fonds général de la municipalité;
- le décret d'une taxe spéciale; ou
- l'adoption d'un règlement d'emprunt (celui-ci prévoira nécessairement une taxe spéciale, une tarification, une

participation du fonds général ou l'appropriation du montant d'une subvention);

Outre la participation financière de la municipalité et du promoteur, tout bénéficiaire des travaux pourra être tenu de prendre à sa charge une part des coûts de ces derniers. Il faudra donc déterminer, dans l'entente, les modalités de paiement et de perception de la quote-part payable par le bénéficiaire et fixer le taux de l'intérêt payable sur le montant exigible¹⁶¹.

Le paiement d'une quote-part des coûts relatifs aux travaux payable par un bénéficiaire devra servir aux fins déterminées dans l'entente. Celle-ci devra prévoir les modalités de remise au promoteur qui a pris à sa charge une partie des coûts reliés au projet ou au surdimensionnement¹⁶². Cependant, ces modalités de remise sont assujetties à la fixation d'une date limite à laquelle la municipalité doit rembourser au promoteur les quotes-parts non payées. Cette disposition vise évidemment à éviter que les argents soient escomptés dans un temps indéfini, au détriment du promoteur.

Il s'agit là d'une importante prise en charge par la municipalité de coûts qu'elle n'avait pas nécessairement prévu devoir payer. C'est pourquoi il est impératif que la date limite soit déterminée à même un échéancier de développement réaliste qui assurera à la municipalité une perception régulière desdites quotes-parts et lui évitera la surprise de devoir financer des infrastructures desservant un projet de développement demeuré à l'état d'embryon. À tout événement, cette date limite n'a cours qu'entre le promoteur et la municipalité et n'influence aucunement le paiement de la quote-part par les tiers bénéficiaires identifiés à l'annexe à l'entente qui demeure toujours due¹⁶³.

CONCLUSION

L'intégration ponctuelle à la *L.A.U.* de mécanismes de contrôle discrétionnaires a considérablement transformé le droit de l'urbanisme

161. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 145.22 (5).

162. *Ibid.*, art. 145.24 (7) et 145.25.

163. *Ibid.*, art. 145.24.

québécois. Bien que la philosophie sous-jacente à la technique de zonage retenue en droit québécois soit rigide et peu conviviale, le rapprochement des dernières années avec la tendance anglo-saxonne l'a grandement actualisée.

Le législateur, plutôt que d'adapter la procédure de modification de la réglementation d'urbanisme qui, de toute évidence, n'est pas un modèle de simplicité, a plutôt opté pour l'adoption de mécanismes complémentaires dont l'effet indirect est de contourner «*l'opacité de notre régime de zonage*».

Les règles relatives aux dérogations mineures sont un exemple évident de cet effet. Bien que l'on ne peut que se réjouir de l'utilisation d'un vocabulaire très libéral dans la détermination de ces règles, il n'en demeure pas moins qu'une certaine confusion demeure quant à leur application vu l'ambiguïté de la terminologie utilisée. À cet effet, nous soulignons la difficulté qui demeure quant à l'interprétation à donner à l'expression «*densité d'occupation du sol*».

Quant à la technique des P.A.E., bien qu'elle n'ait été intégrée à la *L.A.U.* que tardivement, elle constitue sans contredit une des démarches les plus louables du législateur. Bien que comme la technique des P.I.I.A. elle expose le citoyen à un risque plus élevé d'abus ou d'arbitraire, elle s'applique toutefois difficilement aux zones où il y a morcellement des propriétés.

Quant aux ententes avec les promoteurs, la loi contient une énumération assez précise des matières pouvant faire l'objet de conditions et d'ententes. Après lecture de la jurisprudence anglaise en cette matière, il appert que le législateur québécois a retenu des principes valables bien qu'encore une fois il ait, à notre avis, inutilement tardé à porter à maturité un tel système qui s'imposait depuis longtemps.

Il sera intéressant de suivre les prochains développements législatifs en matière de réglementation discrétionnaire. La tendance est indubitablement au dynamisme de la réglementation d'urbanisme. Peu à peu, nous nous rapprochons du *Development Control* du droit anglais qui constitue une alternative intéressante au zonage tel que nous le connaissons.

Une réforme menée en ce sens ne pourrait toutefois se faire sans une révision complète des modes de consultation et de participation des citoyens à l'adoption et à la modification des règlements. En cette aire de réforme, il y a tout lieu de souhaiter que de tels changements soient plus près de nous que le contraire...

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LA LÉGALITÉ DANS LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT

Auteur(s) : Gilles ROUSSEAU

Revue : *RDUS*, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : **267-339**

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12340>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12340>

Page vide laissée intentionnellement.

LA LÉGALITÉ DANS LE DROIT DE L'AMÉNAGEMENT*

par Gilles ROUSSEAU**

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| Introduction | 269 |
| I- La légalité des instruments et des normes d'urbanisme | 272 |
| A. La désuétude des recours en cassation | 272 |
| B. L'action en nullité | 276 |
| 1) Les avantages de l'action en nullité | 276 |
| 2) L'intérêt | 277 |
| 3) Les moyens | 281 |
| 4) Le délai de l'action en nullité | 284 |
| C. La requête pour jugement déclaratoire | 290 |
| II- La légalité des comportements visés par les normes d'urbanisme | 295 |
| A. Les recours en vertu de l'article 227 <i>L.A.U.</i> | 295 |
| 1) Les antécédents des recours | 295 |
| 2) L'utilisation du recours | 302 |
| a) Les comportements visés | 304 |
| b) Les personnes pouvant exercer le recours | 307 |
| c) Le délai alloué aux requérants | 311 |
| d) Les conditions de forme et de procédure | 314 |
| 3) Le jugement rendu à l'occasion du recours | 317 |
| a) Le pouvoir discrétionnaire du tribunal | 318 |
| b) L'effet du jugement | 326 |
| c) Le pourvoi contre le jugement | 335 |
| B. L'injonction | 335 |
| Conclusion | 339 |

*, Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**, Avocat et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval.

Introduction

Lorsqu'elle entre en vigueur en 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ envahit un territoire finalement assez peu occupé par le droit. En particulier, la fonction d'aménagement laissait voir à cette époque deux sérieuses carences auxquelles il était pressant de remédier : l'éparpillement des responsabilités en cette matière et le caractère purement facultatif des interventions.

Avant 1979, les compétences pertinentes sont attribuées aux municipalités locales. Le nombre de ces municipalités est alors, comme aujourd'hui, trop élevé; on en compte au-delà de 1500. Ces autorités sont appelées à agir sur des territoires dont l'étendue est relativement limitée; même à l'intérieur de ces territoires, les municipalités ne sont pas tenues d'adopter des politiques d'ensemble pouvant les atteindre dans leur totalité. Les actions sont trop souvent ponctuelles; elles s'expriment principalement par l'adoption de règlements de zonage visant certains secteurs des municipalités. Libres d'exercer leurs compétences à l'intérieur de leurs limites, les municipalités peuvent encore agir en ignorant les réalités particulières des territoires voisins; rien n'assure une vision plus étendue des politiques d'aménagement.

Alors que les compétences en matière d'aménagement sont déjà morcelées, leur exercice n'a surtout aucun caractère obligatoire. Les municipalités locales disposaient certes de pouvoirs importants à ce chapitre. L'adoption de plans directeurs², de règlements de zonage, de construction ou de lotissement³ figurait parmi leurs compétences. Cependant la mise en œuvre de ces pouvoirs demeurait facultative et leur utilisation pouvait n'être que partielle. Le développement urbain reposait largement sur l'initiative des particuliers.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* intervient sur ces deux fronts. L'aménagement reçut au départ une assise régionale. De nouvelles structures, les municipalités régionales de comté (M.R.C.) furent créées. Contrairement aux

1. L.Q. 1979, c. 51; L.R.Q., c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*].

2. *Code municipal*, L.R.Q., c. C-27.1 [ci-après *C.M.*], art. 392f; *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19 [ci-après *L.C.V.*], art. 415(8).

3. *C.M.*, art. 392a à 392i; *L.C.V.*, art. 412-1° à 4°, art. 415-8°.

comtés traditionnels, qui n'engageaient que les municipalités rurales, les M.R.C. regroupaient des municipalités locales de différentes catégories, qu'elles fussent régies par le *Code municipal* ou par la *Loi sur les cités et villes*. Les milieux ruraux et urbains étaient réunis.

En second lieu, et surtout, l'exercice des pouvoirs relatifs à l'aménagement cessait d'être facultatif. Les interventions les plus importantes prévues par la loi, qu'elles intéressent le schéma d'aménagement, les plans d'urbanisme, les règlements en matière de zonage, de lotissement ou de construction, étaient rendues obligatoires. L'ancienne discrétion à cet égard disparaissait au profit d'obligations imposées par le droit et applicables sur l'ensemble du territoire québécois.

Plus tard en 1985⁴, le législateur mettait en place un mécanisme autorisant l'attribution de dérogations mineures permettant d'échapper à certaines restrictions en matière d'urbanisme. Comme nous le verrons plus loin, la rigidité du système et les nombreuses contraintes qui entourent son fonctionnement témoignent de l'intérêt évident du législateur pour un respect intégral et rigoureux des normes d'aménagement.

Enfin, on constate que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* réserve l'un de ses trois titres, le Titre III⁵, aux «Sanctions et recours». Les nouveaux recours qui sont établis sont plus largement accessibles : ils appartiennent aux municipalités régionales, aux municipalités locales, à tout intéressé et dans certains cas, au procureur général. Ils s'exercent par simple requête et, ils permettent de faire cesser certains comportements ou de faire annuler certains actes contraires aux règlements d'urbanisme ou aux mesures de contrôle intérimaire. Ces recours sont instruits et jugés d'urgence.

La création de ces nouveaux moyens et l'attention dont témoigne leur réunion sous un titre particulier de la *Loi* supposent une volonté d'assurer plus

4. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1985, c. 27.

5. *Supra* note 1, art. 227-233. Le Titre IV est consacré aux «Dispositions générales, transitoires et finales».

efficacement et d'une manière améliorée le respect de la légalité en matière d'aménagement. Le rendement des ressources mises en place dépend cependant des possibilités objectives dont le législateur a pourvu les recours existants et de la manière dont les tribunaux en assurent la mise en œuvre.

L'examen de légalité en matière d'aménagement peut porter sur des réalités entrant dans deux catégories.

Il peut d'abord viser des instruments, des normes ou des décisions d'urbanisme prises par les autorités agissant dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont attribués; la contestation pourra ainsi porter sur la validité des schémas, des plans d'urbanisme, des règlements ou des décisions accordant ou refusant des permis (Partie I). L'examen de ces décisions intervient généralement à l'occasion de contestations engagées par des citoyens, propriétaires ou utilisateurs d'immeubles, à l'aide de recours qui sont principalement l'action en nullité et la requête pour jugement déclaratoire.

L'intervention des tribunaux peut encore être recherchée à l'encontre de comportements incompatibles avec les normes d'urbanisme, pour empêcher ou faire cesser des utilisations ou des constructions, ou pour obtenir une ordonnance de démolition (Partie II). En pareilles hypothèses, les procédures sont généralement engagées par les autorités municipales habilitées, mais aussi éventuellement par d'autres intéressés, notamment des voisins. Ces contestataires peuvent alors miser sur les recours prévus par les articles 227 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou encore sur l'injonction prévue au *Code de procédure civile*.

I- La légalité des instruments et des normes d'urbanisme

A. La désuétude des recours en cassation

Les recours en cassation sont des procédures qui permettent d'obtenir l'annulation de certaines décisions municipales à l'intérieur d'un délai de trois mois⁶. Malgré les modifications apportées ces dernières années aux dispositions relatives aux recours en cassation, la réalité d'aujourd'hui laisse voir que leur utilisation est, à toutes fins pratiques, quelque chose du passé. Il nous apparaît moins opportun dans un tel contexte d'explorer les conditions relatives à leur application que d'exposer brièvement les motifs qui expliquent la désaffectation dont ils font aujourd'hui l'objet.

Le temps a laissé voir plusieurs de leurs carences. Ces recours n'ont pas été d'une utilité générale. Le rédacteur des textes souhaitait sans doute à l'origine leur donner la plus grande portée, mais l'interprétation restrictive attribuable au caractère statutaire des recours a entraîné certaines exclusions. Et il est progressivement apparu qu'ils n'atteignaient pas tous les actes et n'étaient pas à la portée de tous les intéressés potentiels.

L'article 352 de la *Loi sur les cités et villes* mentionne encore aujourd'hui par exemple que «les procès-verbaux, rôles, *résolutions* et autres *ordonnances du conseil* peuvent être cassés de la même manière qu'un *règlement*». Les résolutions et règlements sont assurément les procédures exclusives que doit emprunter l'action des conseils municipaux. Néanmoins l'interprétation littérale du texte a mis certains actes hors d'atteinte. Par exemple les contrats des municipalités n'ont pu être contestés à l'aide de ces recours⁷. La mention des seuls actes du conseil pouvait permettre à certains de soutenir que le texte ne visait pas les décisions des officiers ou celles des fonctionnaires et

6. *C.M.*, *supra* note 2, art. 689-692; *L.C.V.*, *supra* note 2, art. 397-408.

7. *Robertson c. Montreal (Cité de)* (1915-16), 52 R.C.S. 30 à la p. 72; *Shepperd c. Montreal (Cité de)* (1917), 52 C.S. 16 à la p. 18 *in fine*; *Corp. d'Aqueduc de St-Casimir c. Ferron*, [1931] R.C.S. 47 à la p. 59; *Filion c. Carignan (Ville de)*, J.E. 93-526 (C.S.).

employés⁸. À notre connaissance les permis délivrés par un inspecteur des bâtiments n'ont jamais été annulés par requête en cassation en vertu de la *Loi sur les cités et villes* qui ne vise que des décisions imputables au conseil lui-même.

Une autre limite importante découle du fait que ces recours n'ont pas toujours été à la portée de tous les intéressés. Depuis leur origine jusqu'en 1987, les textes mettaient ces recours à la portée d'un très grand nombre de personnes, mais laissaient voir en même temps certaines exclusions. Jusqu'en 1987, par exemple, la *Loi sur les cités et villes* réservait l'accès au recours aux seules personnes possédant la qualité prévue par la loi. De 1876 à 1967, il était à la portée des seuls électeurs (propriétaires et locataires); par la suite il devait appartenir à «toute personne majeure inscrite sur le rôle d'évaluation en vigueur comme propriétaire ou locataire et possédant la citoyenneté canadienne». Ce n'est qu'en 1987 que le recours est accordé à «tout intéressé». L'on devine qu'avant cette date, différentes catégories de personnes, par ailleurs intéressées, pouvaient être tenues à l'écart pour le motif qu'elles ne possédaient pas la qualité prévue par la loi⁹.

Ces recours n'ont jamais permis ensuite d'intégrer dans leur procédure toutes les conclusions utiles ou complémentaires. Les recours en cassation ne sont pas des recours à vocation générale comme l'action en nullité, par exemple, laquelle permet de réunir dans une même demande des conclusions diverses et complémentaires. Ils visent essentiellement à obtenir des tribunaux qu'ils apprécient la légalité des actes municipaux et qu'ils prononcent éventuellement une annulation s'ils les estiment contraires au droit.

8. *Laurent c. St-Jean-Baptiste (Corp. du Village de)* (1873), 17 L.C.J. 192 (Cir. Ct.); à l'époque de cette décision, le texte du *Code municipal* ne mentionnait que les actes du conseil ainsi que le fait actuellement la *Loi sur les cités et villes* (*supra* note 2).

9. *Deslauriers c. Fraserville (Ville de)* (1907), 13 R. de J. 244 à la p. 258 (C.S.); *Thériault c. St-Alexandre (Corp. de la Paroisse de)* (1901), 20 C.S. 45 à la p. 50; *Allard c. St-Pierre (Ville de)* (1909), 36 C.S. 408 à la p. 413 (C. rév.); *Entreprises Herskel c. Greenfield Park (Ville de)*, [1977] C.S. 396 à la p. 400; *Société Louvrière c. Sillery (Cité de)*, [1983] C.A. 209 aux pp. 212, 213.

Le tribunal saisi par ce recours ne peut d'abord réformer l'acte qui lui est soumis ou le remplacer par un autre¹⁰. C'est cette compétence restreinte qui distingue les recours en cassation de l'appel. Le tribunal jugeant en cassation ne peut non plus émettre une déclaration sur la portée d'un acte¹¹. Enfin, l'annulation ne peut être assortie de condamnations pécuniaires. La jurisprudence n'offre à ce sujet aucun précédent indiquant la possibilité d'obtenir par recours en cassation des dommages et intérêts ou encore le remboursement de sommes perçues en vertu d'un acte illégal¹².

Le temps limité dans lequel ils étaient recevables n'a pas joué en leur faveur. La brièveté du délai de trois mois a fini par paraître abusive. D'une part les personnes atteintes par une mesure illégale en sont la plupart du temps informées une fois le délai expiré. Pouvait-on par ailleurs admettre que l'expiration d'une période aussi courte, qui emporte la prescription de ces recours, rende inattaquable une décision par ailleurs invalide. La jurisprudence a toujours considéré que les municipalités n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont formellement délégués par le législateur. Pouvaient-elles, de fait, en acquérir indirectement par la prescription d'un délai de contestation aussi court. Les tribunaux ont dû ouvrir la porte à d'autres modalités de contestation, notamment l'action en nullité. Puis progressivement, l'intérêt donnant ouverture à ce recours n'a cessé de s'élargir sous l'effet de la jurisprudence admettant de plus en plus la suffisance d'un intérêt très largement partagé comme celui de l'électeur ou du contribuable¹³. Les moyens donnant lieu à l'action en nullité ont été parallèlement élargis, englobant non seulement les vices de fond, comme

10. *St-Ulric-de-la-Rivière-Blanche (Corp. du Village de) c. Matane (Corp. du Comté de)* (1925), 38 B.R. 247 à la p. 263.

11. *Ricard c. Grand-Mère (Corp. de la Ville de)* (1913), 22 B.R. 272 à la p. 279.

12. *Simon c. Knowlton (Corp. du Village de)* (1908), 14 R. de J. 380 (C.S.). Dans cette affaire, le tribunal refuse d'octroyer des dommages et intérêts lors d'un recours en cassation.

13. *L'Assomption (Corp. de) c. Forest* (1916), 25 B.R. 568 à la p. 569; *Rivard c. Wickham-Ouest (Corp. de)* (1916), 25 B.R. 32; *Mathieu c. St-François (Corp. de)* (1917), 26 B.R. 411 à la p. 417; *La Tuque (Ville de) c. Desbiens* (1921), 30 B.R. 20; *Beauchemin c. Beloeil (Corp. de)*, [1922] R.L. 436 (C. rév.); *Québec Paving c. Sénécal* (1934), 57 B.R. 23; *Lefrançois c. St-Didace (Corp. de)*, [1945] B.R. 197 et [1958] R.L. 1; *Montreuil c. Ste-Anne-de-la-Pérade (Corp. de)*, [1953] R.L. 94 à la p. 101 (C.S.); *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 787.

l'incompétence, mais également la plupart des irrégularités de forme ou de procédure qui peuvent normalement justifier l'annulation d'une décision¹⁴.

Le seul avantage subsistant en faveur des recours en cassation résidait dans la présence d'une procédure plus expéditive alors que la demande pouvait être présentée par simple requête en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, cette modalité étant étendue au *Code municipal* en 1996¹⁵. Or, la requête pour jugement déclaratoire a connu au fil des années des développements qui en ont facilité l'exercice au point de remplacer les procédures en cassation. Le coup d'envoi a été donné par la Cour suprême dans l'affaire *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts*¹⁶. Même si la décision laissait subsister des doutes sur le droit de conclure en nullité de plein droit à l'aide de cette requête, même en cas d'opposition au bon moment de la part de l'intimé, l'incertitude est maintenant dissipée à la suite d'une longue série de décisions qui ont permis les conclusions en nullité¹⁷.

Le législateur a retouché en 1996 les dispositions pertinentes aux recours en cassation. Il a étendu au *Code municipal* la procédure par requête¹⁸. Il a par ailleurs évacué des dispositions pertinentes la mention de la Cour du Québec comme tribunal compétent pour entendre ces recours¹⁹, donnant ainsi suite, après une attente de 23 ans, au jugement de la Cour suprême qui avait déclaré cette compétence invalide en regard de l'article 96 de la constitution de 1867²⁰.

14. *Boily c. St-Henri de Taillon (Corp. de)* (1920-21), 61 R.C.S. 40; *Charette (Corp. de) c. Marouiller* (1927), 42 B.R. 237; *Wottonville (Corp. de) c. Olivier*, [1943] R.L. 321 (B.R.); *Outremont (Cité de) c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506 aux pp. 513 et 514; *Ste-Anne-du-Lac (Corp. municipale du Village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38 à la p. 40 et s.; *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *Havre St-Pierre (Corp. municipale de) c. Brochu*, [1973] C.A.32; *St-Romuald (Cité de) c. S.A.F. Construction*, [1974] C.A. 411; *Air Canada c. Dorval (Cité de)*, [1985] 1 R.C.S. 861; *Immeubles Port Louis c. Lafontaine (Corp. municipale du Village de)*, [1991] 1 R.C.S. 326 à la p. 354 [ci-après *Immeubles Port Louis*].

15. *Loi modifiant le Code de procédure civile, la Loi sur la régie du logement, la Loi sur les jurés et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 5, art. 73.

16. [1977] 2 R.C.S. 1132.

17. Voir *infra*.

18. Voir *supra* note 15.

19. *Loi modifiant diverses dispositions législatives en application de la Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.Q. 1996, c. 2, art. 326, 455.

20. *Séminaire de Chicoutimi c. Chicoutimi (Cité de)*, [1973] R.C.S. 681.

Trop peu, trop tard? Ce sont des interventions sans conséquence identifiable à notre connaissance dans la pratique. Ces recours ont été depuis longtemps délaissés au profit de l'action en nullité et de la requête pour jugement déclaratoire.

B. L'action en nullité

L'action en nullité est une création de la jurisprudence. On considère généralement qu'elle a été introduite dans notre droit par la décision que la Cour d'appel rendit dans *McDougall c. Corporation of St-Ephrem d'Upton*²¹.

1) Les avantages de l'action en nullité

Cette procédure se caractérise principalement par sa généralité. L'action en nullité atteint d'abord tous les actes de l'Administration; son utilisation est libérée, par exemple, de cette distinction qui est essentielle en matière d'évocation et qui oppose les actes administratifs aux actes judiciaires²². La seule exception reconnue dans le contentieux municipal intéresse les rôles utilisés dans l'administration fiscale. L'action en nullité ne peut être utilisée lorsque la contestation vise le rôle d'évaluation dans son ensemble²³; la procédure exclusive à cette fin est la demande en cassation dans le délai prévu à l'article 171 de la *Loi sur la fiscalité municipale*²⁴. L'action en nullité est également irrecevable lorsque la demande, ayant pour objet une inscription particulière, discute la valeur attribuée au bien; la révision administrative suivie du recours devant le Tribunal administratif du Québec constitue la voie exclusive qui est à la portée d'un contribuable²⁵. L'action en nullité peut être dirigée contre les décisions de toute autorité administrative; il ne sera pas nécessaire de distinguer entre différents actes municipaux, ou entre les actes de

21. *McDougall c. Corporation de St-Ephrem d'Upton* (1861), 5 L.C.J. 229 (B.R.); G. LeDain, «The supervisory Jurisdiction in Quebec» (1957), 35 *R.B.C.* 788 à la p. 798; L. Faribault, «L'article 50 du Code de procédure civile et les procédures municipales» (1925-26), 4 *R. du D.* 582 et (1926-27), 5 *R. du D.*, 18 et 81.

22. *Vachon c. Québec (P.G.)*, [1979] 1 *R.C.S.* 555.

23. *St-Michel (Ville de) c. Shannon Realities* (1922), 64 *R.C.S.* 420, [1924] *A.C.* 185.

24. *L.R.Q. c. F-2.1.* [ci-après *L.F.M.*].

25. *L.F.M., ibid.*, art. 42 al. 3, 124 et 138.5.

l'administration centrale et ceux des autorités locales. Or ces deux catégories de distinctions compliquaient et limitaient l'utilisation des recours en cassation. L'absence de telles restrictions est importante dans un secteur comme celui de l'aménagement où les responsabilités sont réparties entre plusieurs autorités de différents paliers. L'action en nullité sera donc utilisable pour mettre en cause les décisions des fonctionnaires locaux chargés d'émettre les permis, celles des conseils locaux, des conseils régionaux, mais aussi si le demandeur réussit à trouver des arguments valables appropriés, celles du ministre ou du gouvernement²⁶.

La généralité de l'action en nullité est encore illustrée au niveau des conclusions qu'elle permet. Il est en effet possible de joindre à la demande principale en annulation des conclusions accessoires de nature pécuniaire ou mandatoire. La jurisprudence montre qu'il est possible de réclamer par action en nullité non seulement l'annulation d'un règlement de zonage, mais aussi la réparation des dommages entraînés par les restrictions illégales imposées à l'usage d'un emplacement²⁷; des conclusions de ce genre sont irrecevables dans le cadre d'une requête fondée sur l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁸. La conclusion principale en annulation peut encore être assortie d'une demande en injonction²⁹. La jurisprudence permet également l'intégration de l'injonction interlocutoire ou intérimaire³⁰.

L'action en nullité reste néanmoins un recours de droit commun. Certaines difficultés concernant son utilisation sont apparues du fait de la coexistence des recours en cassation. L'on s'est demandé si l'apparition dans le contentieux municipal de ces recours spécialement aménagés ne devait pas écarter ou limiter la recevabilité de l'action ordinaire. Les tribunaux ont été amenés à préciser plusieurs conditions d'utilisation de l'action en nullité:

26. *Vachon c. Québec (P.G.)*, [1979] 1 R.C.S. 555.

27. *Donnacona (Corp. mun. de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503.

28. *Soudure Mobile D. Pilon c. Larose*, [1990] R.L. 93 (C.A.).

29. *Association des Propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken*, [1974] R.C.S. 2 [ci-après *Dasken*]; *Lemoine c. N.D.-du-Portage (Corp. municipale de)*, [1974] C.S. 46, demande en nullité de permis et conclusion visant la démolition d'une construction.

30. *Pérusse c. Commissaires d'écoles de St-Léonard de Port-Maurice*, [1970] C.A. 324.

l'intérêt nécessaire, les moyens susceptibles d'être invoqués et le délai devant être respecté.

2) L'intérêt

Le *Code municipal* et la *Loi sur les cités et villes* donnaient autrefois aux électeurs ou aux personnes inscrites au rôle d'évaluation comme propriétaires (i.e. aux contribuables) le droit d'exercer les recours en cassation. Certaines opinions ont déduit de l'existence de ces textes que le droit d'agir en vertu de tels intérêts ne pouvait venir que de la loi et qu'il était inexistant en vertu du droit commun. En conséquence, lorsqu'il s'agissait d'utiliser le recours de droit commun, la qualité d'électeur ou de contribuable n'était plus suffisante et le demandeur devait démontrer un intérêt spécial ou distinct³¹.

La jurisprudence du début du siècle déniait ainsi à une personne le droit d'exercer l'action en nullité en se fondant sur le seul titre de citoyen, d'électeur ou de contribuable³².

L'exigence d'un intérêt spécial ou distinct aurait eu pour effet d'écarter la contestation lorsque l'acte intéresse les membres de la collectivité d'une manière relativement comparable³³.

Dans les années qui ont suivi l'arrêt *Robertson*, les tribunaux québécois ont ignoré cette exigence d'un intérêt spécial ou distinct; et suivant une jurisprudence très abondante, l'intérêt de l'électeur ou celui du contribuable devenait suffisant, sans être distinct, dans les cas d'*ultra vires* ou de nullité

31. *Bélair c. Maisonneuve (Ville de)* (1892), 1 C.S. 181; *Sénécal c. Edison Electric Co.* (1892), 1 C.S. 299; *Emard c. Boulevard St-Paul (Village du)* (1908), 33 C.S. 155; *Mathieu c. St-François (Corp. du)* (1917), 26 B.R. 411 [ci-après *Mathieu*].

32. *Déchène c. Montréal (Cité de)*, [1894] A.C. 640; *Robertson c. Montréal (Cité de)* (1915-16), 52 R.C.S. 30.

33. Voir les propos du Juge Tellier dans *Boulianne c. Corp. du Village de la Malbaie*; cette décision de la Cour d'appel, confirmée en Cour suprême, [1932] R.C.S. 374, n'a pas été publiée; on trouve cependant les propos pertinents du Juge Tellier dans *Association des propriétaires des Jardins Taché c. Entreprises Dasken*, [1974] R.C.S. 2 à la p. 15.

absolue³⁴. Il était encore été jugé valable dans les cas de violation de la loi, de fraude ou de vice de forme³⁵. La Cour suprême acceptait cette évolution en 1932³⁶.

Les contribuables ont ainsi été admis à contester par action en nullité des décisions assez variées : des règlements imposant une taxe³⁷, des décisions accordant des libéralités ou des subventions³⁸, des contrats³⁹, un règlement relatif à la disposition des ordures⁴⁰, etc.

Ces recours initiés par des contribuables sont donc assez largement admis. La jurisprudence ne semble reconnaître qu'une seule limitation; il faut que la décision contestée intéresse au moins nominalement toute la collectivité; tous les exemples cités respectaient cette condition. Dans *Mathieu c. Corporation de St-François*, le Juge Carrol apportait cette précision à propos de recours exercés par des personnes qui n'allèguent pas un intérêt distinct : «Notre jurisprudence n'est pas uniforme sur la question mais cette Cour a toujours décidé que pour les procédures *ultra vires*, un contribuable pouvait intenter l'action lorsque la procédure intéresse la collectivité⁴¹».

34. *L'Assomption (Corp. de) c. Forest* (1916), 25 B.R. 568 à la p. 569; *Mathieu*, *supra* note 31 à la p. 569; *Desbiens*, *supra* note 13.

35. *Rivard c. Wickham-Ouest (Corp. de)* (1916), 25 B.R. 32; *Montreuil c. Ste-Anne-de-la-Pérade (Corp. de)*, [1953] R.L. 94 à la p. 101 (C.S.); *Québec Paving c. Sénécal* (1934), 57 B.R. 23; *Lefrançois c. St-Didace (Corp. de)*, [1945] B.R. 197 et [1958] R.L. 1; *Beauchemin c. Beloeil (Corp. de)*, [1922] R.L. 436 (C. rév.); *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 787.

36. *St-Étienne de la Malbaie (Corp. de) c. Boulianne*, *supra* note 33. Voir l'opinion du juge, *supra* note 29 à la p. 14 et s.

37. *Cloutier c. Ste-Thérèse (Ville de)* (1933), 54 B.R. 92; *Gauthier c. Scotstown (Corp. de la Ville de)* (1935), 73 C.S. 346.

38. *Terrebonne (Ville de) c. Chartrand* (1931), 51 B.R. 135; *Daveluy-Ville (Village de) c. Beaumier* (1918), 27 B.R. 23; *Montreuil c. Ste-Anne-de-la-Pérade (Corp. de)*, *supra* note 35.

39. *Warner-Quinlan Asphalt Co. c. Montreal (Ville de)* (1916), 25 B.R. 147; *L'Assomption (Corp. de la Paroisse de) c. Forest*, *supra* note 34 à la p. 569; *Trahan c. Cloutier*, [1954] B.R. 785; *Equipements Diesel c. Val d'Or*, [1981] C.S. 434; *Société J.G. Lefebvre c. Drummondville (Ville de)*, J.E. 90-201(C.S.).

40. *Crédit Immobilier c. Sept-Iles (Cité de)*, [1972] C.S. 155.

41. (1917), 26 B.R. 411 à la p. 414; voir aussi *St-Sauveur des Monts (Corp. du Village de) c. Hébert*, [1947] B.R. 581 aux pp. 584 585.

Sur ce point, le droit de l'aménagement présente des particularités. Plusieurs des décisions qu'il met en cause n'intéressent pas nécessairement l'ensemble de la collectivité; un règlement de zonage ayant des effets pratiques dans le secteur où il s'applique et sur un territoire environnant peut ne pas affecter tous les habitants d'une municipalité; de même l'émission d'un permis pourra ne gêner que les propriétaires du voisinage. C'est pour cette raison qu'en matière d'urbanisme le principe a généralement été celui de l'exigence d'un intérêt spécial ou distinct⁴².

Il semble cependant y avoir un certain décalage entre l'intérêt requis pour contester un permis et celui qui est exigé relativement à un règlement de zonage. Lorsqu'une demande en nullité a pour objet un permis que l'on prétend illégal, la jurisprudence a reconnu jusqu'ici l'intérêt d'un voisin⁴³, celui d'un propriétaire⁴⁴ ou du résident⁴⁵ de la zone ou du secteur concerné, de même que celui du propriétaire d'un immeuble situé dans une zone contiguë⁴⁶. Par contre, une décision de 1979 a reconnu à des contribuables le droit de contester quinze règlements de zonage qui avaient «transformé le quartier d'une ville»⁴⁷.

Cette différence d'approche rend sans doute compte du fait qu'un règlement de zonage peut avoir un impact ou des effets géographiques plus étendus que l'émission d'un permis.

42. *Émard c. Boulevard St-Paul (Corp. du Village de)* (1908), 14 R.L. 53 (C. rév.); *Morissette c. Québec (Cité de)* (1935), 59 B.R. 446; *Couture c. Pollack*, [1946] B.R. 243; voir aussi L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 aux pp. 519 et s.

43. *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572 (C.A.).

44. *Dasken*, *supra* note 29; *Bourgie c. Association des Vinciatures de Montréal*, [1982] C.S. 994, appel rejeté sur requête, (12 mars 1984), Montréal 500-09-0009-72-828 (C.A.); *Giroux c. Legault*, (24 novembre 1980), Iberville 755-05-000225-80, J.E. 81-57 (C.S.), juge Marquis.

45. *Lauzier c. Immeubles Martin Simard*, J.E. 95-542 (C.S.).

46. *Entreprises Bourget c. Bélanger*, [1996] R.J.Q. 1541 à la p. 1545 (C.A.); *Joly c. Boily*, (11 janvier 1995), Bedford (Cowansville), 455-05-000210-935, J.E. 95-495 (C.S.), juge Boily, appel rejeté sur requête le 11 nov. 1996.

47. *Bourdeau c. St-Jean (Ville de)*, [1979] C.S. 118 à la p. 119, infirmé par [1984] C.A. en partie seulement et sur un élément étranger à l'intérêt du demandeur.

3) Les moyens

Une jurisprudence très abondante, accumulée depuis le début du siècle, permettait l'action en nullité dans les cas d'*ultra vires*, d'incompétence, d'excès de pouvoir ou de fraude, et aussi, lorsqu'une violation de la loi ou un abus de pouvoir équivalant à fraude a pour résultat une injustice flagrante⁴⁸.

L'ensemble du sujet était repris par la Cour suprême en 1991 dans l'affaire *Immeubles Port Louis Ltée c. Corp. mun. du Village de Lafontaine*⁴⁹. La Cour regroupe alors sous l'*ultra vires* les vices dont la gravité justifie le recours à l'action en nullité et précise les composantes de cette notion⁵⁰.

L'**absence de compétence** constitue la forme la plus claire de l'*ultra vires*; elle résulte de l'inexistence du pouvoir d'accomplir l'acte. L'incompétence peut avoir trait à la matière, au territoire ou à la personne. Comme le relève la Cour suprême, l'*ultra vires* s'est souvent manifesté en matière fiscale lorsque l'autorité tente d'appliquer une taxe à l'égard de biens non imposables⁵¹. Mais cette forme d'incompétence a été souvent sanctionnée

48. *Désy c. St-Constant (Corp. de)* (1924), 36 B.R. 202; *Brais c. Iberville (Corp. du comté d')* (1924), 36 B.R. 398; *St-Ulric (Corp. de) c. Matane (Comté de)* (1925), 38 B.R. 247 à la p. 253; *St-Joseph de Maskinongé (Corp. de) c. Boucher* (1926), 41 B.R. 359 à la p. 361; *Roy c. Aubert Gallion (Corp. d')* (1929), 46 B.R. 15; *Bergeron c. St-Charles de Mandeville (Corp. de)*, [1953] B.R. 558; *St-Joseph de Beauce (Corp. de) c. Lessard*, [1954] B.R. 475; *Filature de l'Isle-Verte c. L'Isle-Verte (Corp. de)*, [1960] B.R. 696; *Beauchamp c. Outremont (Cité d')*, [1970] C.A. 286; *Donohue Bros c. Corp. of the Parish of St. Etienne de la Malbaie*, [1924] R.C.S. 511; *Montreal Light, Heat and Power c. Westmount (Ville de)*, [1926] R.C.S. 515; *Trudeau c. Devost*, [1942] R.C.S. 257; *Sillery (Cité de) c. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552; *Abel Skiver Farm Corp. c. Ste-Foy (Ville de)*, [1983] 1 R.C.S. 403.

49. [1991] 1 R.C.S. 326.

50. *Ibid.* à la p. 346 et s.

51. Jurisprudence abondante; voir en particulier *Ecclésiastiques de St-Sulpice c. Montreal (Ville de)* (1889), 16 R.C.S. 399; *Donohue Brothers c. Corp. of the Parish of St-Etienne de la Malbaie*, *supra* note 48; *Montreal Light, Heat and Power c. Westmount (Ville de)*, *supra* note 48; *Bell Telephone Co. c. Farnham (Municipalité de)* (1931), 51 B.R. 387; *Abel Skiver Farm c. Ste-Foy (Ville de)*, *supra* note 48; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. St-Laurent (Ville de)*, [1988] R.J.Q. 969 (C.S.).

en matière d'urbanisme, lorsque l'autorité introduit dans sa réglementation des normes non autorisées par les dispositions habilitantes⁵².

La Cour suprême associe à l'*ultra vires* les différentes formes de l'**abus de pouvoir** qui peut vicier d'une manière suffisamment grave l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire⁵³. Est ici visée la décision discriminatoire, arbitraire, oppressive ou gravement injuste, celle qui est empreinte de fraude ou de mauvaise foi, ou qui est prise à des fins déraisonnables ou non voulues par le législateur⁵⁴. Sont ainsi affectés d'abus de pouvoir les règlements d'urbanisme qui imposent à la propriété des conditions d'utilisation normalement impossibles à satisfaire⁵⁵. L'affaire *Sanguinet Automobile*⁵⁶ a longtemps monopolisé l'attention. La Cour d'appel est revenue sur la question à deux occasions en 1999. Elle a d'abord confirmé un jugement de la Cour supérieure déclarant inapplicable en raison de son caractère discriminatoire, abusif et déraisonnable, un règlement établissant une marge de recul de 1 479 pieds, à l'égard d'un emplacement supportant un garage et utilisé pour le commerce de pièces d'automobiles et l'entreposage de véhicules accidentés⁵⁷. Le tribunal a jugé invalides les contraintes dont l'application aurait pour effet d'empêcher, à toutes fins pratiques, l'exploitation d'une entreprise de façon rentable. Par ailleurs, la

52. *Guay c. Chicoutimi (Ville de)* (1923), 34 B.R. 455; *Sainte-Anne de Bellevue (Corp. de la Ville de) c. Montreal Light and Power Consolidated* (1935), 59 B.R. 63; *Kohl c. Municipal Court of the City of St-Lambert*, [1954] C.S. 235; *Duhamel c. Laverty*, [1954] C.S. 282; *Gestion Raymond Morisset c. Cap-Rouge (Ville de)*, [1988] R.L. 400 (C.A.); *Sillery (Ville de) c. Villa Ignatia Inc.*, (23 août 1991) Québec 200-05-002593-908, J.E. 91-1416 (C.S.); *Québec (Ville de) c. Groupe La Récréathèque*, (17 mars 1994), Québec 200-09-000806-924, J.E. 94-602 (C.A.).

53. *Supra* note 49 à la p. 349.

54. *Forgues c. Tellier et Trois-Rivières (Cité de)* (1940), 78 C.S. 24; *Dorval (Corp. de la Ville de) c. Sanguinet Automobile*, [1960] B.R. 706; *Sula c. Duvernay*, [1970] C.A. 234; *Tremblay c. Village de St-Honoré (Municipalité du)*, [1971] R.L. 385 (C.S.); *Donnacona (Corp. mun. de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, [1976] C.A. 503; *Rosemere (Ville de) c. Lapostolle*, [1975] C.A. 141.

55. Voir sur ce sujet : F. Marchand, «La réglementation d'urbanisme et l'expropriation déguisée» dans Barreau du Québec, Service de la formation permanente, *Développements récents en droit municipal* (1997), Cowansville, Yvon Blais, 1997 à la p. 31.

56. *Dorval (Corp. de la Ville de) c. Sanguinet Automobile*, [1960] B.R. 706.

57. *Veilleux c. Pièces d'autos Roch Drouin*, (20 avril 1999), Québec 200-09-000501-954, J.E. 99-921 (C.A.).

décision rendue dans *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec Inc.*⁵⁸ semble manifester une évolution dans cette jurisprudence. La Cour décidait qu'un règlement est abusif et peut être déclaré inapplicable lorsque les usages qu'il autorise sont difficilement envisageables compte tenu des conditions prévalant dans l'environnement d'un site. Elle écartait alors un règlement réservant l'usage des locaux à des «bureaux de professionnels» là où un bâtiment était borné par des usines, un service de réparation d'automobiles et la partie arrière d'un centre commercial.

L'*ultra vires* qui permet l'action en nullité peut enfin naître de **certains vices intéressant la forme ou la procédure**. L'association est un peu plus difficile du point de vue théorique puisque l'*ultra vires* au sens strict exprime l'absence de pouvoir, alors que les exigences de procédure n'intéressent pas directement l'existence du pouvoir mais la manière de l'exercer. Néanmoins, la Cour suprême considère comme des manifestations de l'*ultra vires* «[l]es illégalités graves qui ne sont pas de simples irrégularités ou des informalités»⁵⁹ ou «les illégalités qui atteignent la procédure dans sa substance ou qui affectent un droit fondamental»⁶⁰.

L'action en nullité pourra donc intervenir lorsque le vice porte atteinte à une garantie importante que le législateur a voulu fournir aux citoyens. Elle fut ainsi admise contre un conseil ayant agi par résolution là où la loi exige le règlement, évitant ainsi la publicité qui accompagne la procédure réglementaire⁶¹ ou à l'égard de décisions n'ayant pas fait l'objet d'une approbation prévue par la loi⁶².

58. *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec Inc.*, (15 décembre 1999), Montréal 500-09-002654-960 (C.A.), juge Forget.

59. *Supra* note 49 à la p. 351.

60. *Ibid.* à la p. 352.

61. *La Tuque (Ville de) c. Desbiens*, *supra* note 13; *Outremont (Ville de) c. Protestant School Trustees*, [1952] 2 R.C.S. 506 aux pp. 513 et 514; *Ste-Anne-du-Lac (Corp. municipale du Village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38 aux pp. 40 et s.; *St-Raymond (Corp. municipale de la Ville de) c. Laperrière (Juge)*, [1978] C.S. 110, inf. pour d'autres motifs par (1978) C.A. 419; *Lafontaine (Corp. municipale du Village de) c. St-Jérôme (Cité de)* (1979), 7 M.P.L.R. 163 à la p. 165 (C.A.); *Air Canada c. Dorval (Cité de)*, [1985] 1 R.C.S. 861.

62. *Ste-Anne-du-Lac (Corp. municipale du Village de) c. Hogue*, [1959] R.C.S. 38, défaut d'approbation des électeurs; *Gravel c. St-Léonard (Cité de)*, [1978] 1 R.C.S. 660, défaut d'approbation de la Commission municipale.

Elle a encore permis de sanctionner des avis défectueux ou insuffisants, affectant des droits que le législateur a voulu protéger, comme les droits d'être informé, d'être entendu ou de participer à un vote⁶³.

4) Le délai de l'action en nullité

Le délai de l'action en nullité a longtemps fait l'objet d'incertitudes. Comme le recours devait son existence à l'initiative des tribunaux, le délai dans lequel il pourrait être exercé restait un élément indéterminé. En l'absence d'indication législative spécifique, certains ont pensé importer en cette matière le délai de prescription de droit commun jadis prévu par le *Code civil du Bas-Canada*. La Cour suprême partageait encore cet avis en 1983 et 1985 dans les affaires *Abel Skiver Farm*⁶⁴ et *Air Canada*⁶⁵.

La solution retenue était alors présentée comme ayant une valeur générale. Si cette référence devait entraîner l'application normale des règles de la prescription prévues au *Code civil*, elle signifiait certes le rejet des recours hors délai, mais garantissait en revanche la recevabilité de ceux qui respectaient la période trentenaire. L'expérience a cependant démontré qu'un délai aussi long risquait de permettre des contestations inopportunes. Les domaines de l'aménagement, de la fiscalité ou celui des relations contractuelles laissaient deviner les conséquences indésirables pouvant découler d'annulations tardives.

Le délai de l'action en nullité a fait l'objet d'une réévaluation par la Cour suprême en 1991⁶⁶. La Cour a clairement établi à cette occasion que la recevabilité de l'action en nullité n'implique pas que le demandeur dispose pour

63. *Boily c. St-Henri de Taillon (Corp. de)* (1920-21), 61 R.C.S. 40; *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, *supra* note 14; *Beaconsfield (Ville de) c. Bagosy* (1974), [1982] J.M. 92 (C.A.); *Immeubles Port Louis c. Lafontaine (Corp. municipale du Village de)*, *supra* note 14.

64. *Abel Skiver Farm Corp. c. Ste-Foy (Ville de)*, [1983] 1 R.C.S. 403 à la p. 445 : «L'action en nullité se prescrit par trente ans, vu l'article 2242 du *Code civil*».

65. *Air Canada c. Dorval (Cité de)*, *supra* note 14 à la p. 873 : «L'action directe en nullité n'est sujette qu'à la prescription trentenaire de l'art. 2242 C.c.».

66. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14.

se plaindre d'un délai de trente ans ou du délai de droit commun retenu par le *Code civil*⁶⁷.

L'action en nullité relève du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure sur les corps politiques dont l'exercice est par nature discrétionnaire⁶⁸. Sa mise en œuvre relève immanquablement du droit public et non pas du droit civil. En l'absence d'un délai spécifique dans des textes intéressant les municipalités⁶⁹, l'on est contraint de s'en remettre à l'exigence du délai raisonnable suggéré par les principes de common law⁷⁰.

Nous apparaît dès lors mal fondée la décision, rendue en 1996 par la Cour supérieure dans *Louvibec Ltée c. Municipalité de Cantley*⁷¹, qui persiste à référer au *Code civil du Québec* pour déterminer le délai applicable, et déclare que la contestation d'un règlement pour insuffisance d'un avis n'est pas soumise à la prescription de trois mois prévue à l'article 692 du Code municipal, mais à la prescription extinctive de dix ans prévue par l'article 2922 C.C.Q.

Le juge Gonthier précise «qu'il ne faut pas confondre discrétion et arbitraire. (...) la discrétion (...) est assujettie à certaines règles (...)»⁷². La Cour expose les critères permettant d'apprécier le caractère raisonnable du délai⁷³. Les tribunaux devront considérer la nature de l'acte attaqué, la gravité de l'illégalité commise et ses conséquences, le droit invoqué par le demandeur, les causes du délai écoulé entre l'acte attaqué et l'institution de l'action de même que le comportement de l'intéressé.

Une telle attention à «**la nature de l'acte contesté**» était déjà perceptible dans la jurisprudence existante. L'on pouvait constater qu'une

67. *Ibid.* à la p. 357.

68. *Ibid.* aux pp. 357, 361.

69. Exceptionnellement la *Loi sur la fiscalité municipale* limite à un an l'utilisation de l'action en nullité lorsqu'elle met en cause le rôle d'évaluation, le rôle de perception et le rôle de valeur locative, *supra* note 24 à l'art. 1 (définition du terme «rôle») et à l'art. 172.

70. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 364; *Wendover & Simpson (Corp. municipale de) c. Filion*, [1992] R.D.J. 531 (C.A.).

71. J.E. 96-2268 (C.S.).

72. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 370.

73. *Ibid.* à la p. 372.

réaction plus prompte était attendue à l'égard de décisions intervenant dans certains secteurs de l'administration locale. Cette tendance s'est manifestée dans les domaines de l'aménagement (règlements de zonage, permis de construction), de la fiscalité, ou à l'égard de certains contrats, notamment des emprunts.

Dans l'affaire *Sun Oil*⁷⁴, la Cour suprême n'avait pas manqué de souligner que le demandeur avait laissé passer dix ans avant de se plaindre d'un règlement de zonage. Le juge Montgomery, dissident en Cour d'appel, avait fait de ce retard à agir un élément essentiel de son opinion⁷⁵. Il avait considéré que l'intérêt public exige une certaine stabilité des règlements de zonage et que ceux-ci ne doivent pas être attaqués après plusieurs années. La Cour suprême a infirmé le jugement de la Cour d'appel, et le juge Abbott, exprimant les vues unanimes de la Cour, s'est dit pleinement d'accord avec les propos du juge Montgomery. Confrontée à des règlements établissant des zones institutionnelles, la Cour d'appel a accepté dans un cas un délai de huit ans, après avoir tenu compte des démarches infructueuses du propriétaire, démarches qui ont finalement démontré les effets négatifs réels du règlement⁷⁶. Dans *Samson c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*⁷⁷, et dans *Corporation municipale de Wendover & Simpson c. Filion*⁷⁸, elle a jugé inadmissible un délai de treize ans. Toujours en matière de zonage, la Cour supérieure a rejeté pour cause de tardiveté une action signifiée plus de sept ans après l'entrée en vigueur du règlement⁷⁹.

En matière fiscale, les tribunaux ont souvent insisté sur la nécessité que la gestion financière ne soit pas bouleversée par des contestations tardives⁸⁰. Dans *Immeubles Port Louis*, le juge Gonthier signale de nouveau «le besoin d'une certaine stabilité dans les finances municipales»⁸¹.

74. *Sillery (Citée de) c. Sun Oil*, [1964] R.C.S. 552 à la p. 555.

75. [1962] B.R. 914 à la p. 940.

76. *Donnacona (Corp. municipale de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, *supra* note 27.

77. [1981] C.A. 193.

78. *Supra* note 70.

79. *Arcand c. Victoriaville (Corp. de la Ville de)*, J.E. 84-1009 (C.S.).

80. *Ville St-Michel c. Shannon Realities Ltd* (1922), 64 R.C.S. 420, conf. par [1924] A.C. 185.

81. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 373.

Les tribunaux sont aussi réticents à intervenir tardivement à propos de règlements ayant décidé de travaux publics et décrété un emprunt ou l'imposition d'une taxe. Le temps aura pu alors permettre l'émission d'obligations, l'achèvement de travaux et certains paiements. Cette réalité occupe une place importante dans la motivation de l'affaire *Immeuble Port Louis*. Le juge Gonthier retient principalement ceci des circonstances : «L'appelante a reçu chaque année les comptes de taxes qu'elle a payés sans aucune protestation. Les travaux ont été effectués et les obligations émises et remboursées»⁸².

La «**nature de l'illégalité**» commise semble l'un des critères les plus déterminants. Plus le vice est grave, plus la jurisprudence semble réticente à admettre que le temps puisse avoir des effets réparateurs ou empêcher la contestation.

Certains jugements anciens de la Cour d'appel considéraient que l'action n'est assujettie à aucun délai lorsqu'elle a pour cause un «défaut de compétence» ou une «absence de pouvoir»⁸³. En 1975, dans l'affaire *Roberge*⁸⁴, la Cour d'appel prononçait l'invalidité d'un règlement municipal qui prohibait la distribution d'écrits dans les rues sans l'autorisation préalable du chef de police et dont l'adoption remontait à plus de quarante ans. L'imprescriptibilité du recours s'avérait opportune; le règlement excédait les pouvoirs accordés, il pouvait donner lieu à de nouvelles applications, et l'annulation, même aussi tardive, ne pouvait être la source d'inconvénients majeurs.

La décision de la Cour suprême dans *Immeubles Port Louis* renoue avec cette jurisprudence dans la mesure où elle semble exclure l'intervention de la discrétion judiciaire en présence du vice d'incompétence : «À mon avis et de façon générale, sauf le cas d'absence totale de compétence, le juge saisi en vertu de l'art. 33 du *Code de procédure civile* peut refuser d'accorder le redressement recherché, si, eu égard aux circonstances dont notamment l'importance de l'atteinte au droit allégué et le comportement du demandeur, il estime justifié

82. *Ibid.*

83. *Chester-Est (Corp. de) c. Arthabasca (Corp. du Comté d')* (1921), 31 B.R. 475 à la p. 491; *Phaneuf c. St-Hugues (Corp. du Village de)* (1936), 61 B.R. 83 aux pp. 92-93, juge Tellier.

84. *Roberge c. Québec (Cité de)*, [1975] C.A. 143.

de le faire»⁸⁵. Dans *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*⁸⁶, la Cour d'appel a véhiculé récemment cette idée que l'absence totale de compétence fait exception à l'intervention de la discrétion judiciaire. Dans *Carruthers c. Paquette*, la Cour supérieure a jugé bien fondé l'argument voulant que l'action en nullité soit imprescriptible ou tout au plus prescriptible par 30 ans lorsqu'elle est fondée sur le motif d'incompétence; la Cour acceptait alors une contestation dirigée contre une disposition de la Charte de la Ville de Montréal qui autorisait la saisie de véhicules par sabots de Denver et qui était en vigueur depuis 11 ans⁸⁷.

Les secteurs de l'illégalité les plus aptes à faire intervenir la discrétion judiciaire de manière à limiter dans le temps l'utilisation de l'action en nullité seraient donc représentés par l'abus de pouvoir et le vice de forme ou l'irrégularité dans la procédure.

En 1981, dans l'affaire *Samson c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*⁸⁸, la Cour d'appel a opposé l'excès de juridiction à l'abus de pouvoir et jugé qu'elle disposait dans ce dernier cas d'une discrétion permettant l'examen du délai; la Cour refusait d'intervenir 13 ans après l'entrée en vigueur du règlement de zonage auquel on reprochait d'avoir des effets abusifs ou équivalents à expropriation. Cette opposition entre deux niveaux de l'illégalité a été reprise en 1985 par la Cour d'appel qui a conclu cette fois à l'excès de juridiction et à la recevabilité de l'action, intentée sept ans après la connaissance des règlements par le demandeur; ces règlements interdisaient la présence ou l'occupation d'une maison mobile sur tout le territoire de la municipalité à l'exception de certains terrains lui appartenant⁸⁹. La Cour d'appel a été saisie récemment d'une contestation fondée sur l'abus de pouvoir et visant un règlement intervenant en matière fiscale, domaine généralement propice à une appréciation sévère du délai; le délai de 4 ans a été jugé excessif⁹⁰.

85. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 372.

86. [1998] R.J.Q. 1683 à la p. 1689.

87. J.E. 94-853.

88. *Supra* note 77, permission d'appeler refusée par la Cour suprême.

89. *Sept-Iles(Corp. municipale de la Cité de) c. Rioux*, [1985] C.A. 295.

90. *Fabi c. Rock Forest (Municipalité. de)*, *supra* note 87.

L'illégalité découlant d'un vice de forme ou d'une irrégularité dans la procédure est également susceptible d'entraîner une réduction du délai alloué pour l'exercice de l'action en nullité. En pareilles hypothèses, «la compétence du conseil n'est pas mise en cause mais il s'agit d'une modalité dans l'exercice de ses pouvoirs»⁹¹. Dans sa décision de 1991, la Cour suprême a jugé irrecevable une action en nullité fondée sur l'existence d'avis publics irréguliers, et signifiée plus de cinq ans après l'adoption des règlements contestés.

Le «**comportement du demandeur**» fait partie de l'évaluation. Ce facteur est tributaire des circonstances et se prête moins à l'établissement de lignes directrices. L'importance du délai est en soi un constat d'inaction et peut au départ être opposée. L'acceptation pendant plusieurs années de l'état de fait créé par un règlement de zonage pourra jouer contre un demandeur⁹². Certaines manifestations d'adhésion aux actes dont on conteste la légalité peuvent devenir des motifs de reproche; on en a vu dans certaines tentatives passées de tirer profit des décisions contestées⁹³ ou dans le fait d'avoir effectué plusieurs versements annuels à l'égard de taxes que l'on prétendait illégales⁹⁴.

D'autres circonstances ou attitudes seront à l'avantage du demandeur. L'ignorance de la décision contestée peut être prise en considération dans l'évaluation des motifs pouvant justifier le retard à agir⁹⁵. L'existence de démarches ou de pourparlers dans le but de trouver une issue à la situation litigieuse peut constituer une explication valable tout comme la difficulté de réaliser avant un certain temps la portée et les effets d'un nouveau règlement⁹⁶. En tout état de cause, le demandeur doit justifier le délai et exposer les motifs de son retard⁹⁷.

91. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14 à la p. 340; voir aussi aux pp. 357, 373.

92. *Sillery (Cité de) c. Sun Oil*, *supra* note 74.

93. *Samson c. St-Bruno de Montarville (Ville de)*, *supra* note 77.

94. *Immeubles Port Louis*, *supra* note 14.

95. *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, *supra* note 87 à la p. 1688.

96. *Donnacona (Corp. municipale de la Ville de) c. Gagné-Lambert*, *supra* note 76 à la p. 506.

97. *Fabi c. Rock Forest (Municipalité de)*, *supra* note 87 aux pp. 1688-1689.

C. La requête pour jugement déclaratoire

La requête pour jugement déclaratoire a connu depuis son apparition dans le *Code de procédure* en 1965 d'incessantes difficultés d'application auxquelles, il faut bien l'admettre, se prêtait la rédaction du texte pertinent :

Art. 453 Celui qui a intérêt à faire déterminer immédiatement, pour la solution d'une difficulté réelle, soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'un statut, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale, peut, par requête au tribunal, demander un jugement déclaratoire à cet effet.

Les conditions de recevabilité étaient rapidement prises à partie par les intimés pour contrer l'admission de la requête. Le début de l'article effectivement n'épargne pas les détails : la possession d'un intérêt, la présence d'une difficulté réelle et la nécessité d'une intervention immédiate. D'autant plus que l'intérêt prévu était susceptible de faire l'objet d'une interprétation inédite. L'intérêt dont il s'agit porte sur le besoin de faire déterminer «immédiatement» «pour la solution d'une difficulté réelle». Ce terme «immédiatement» implique-t-il une condition spéciale d'urgence?

L'article 453 C.p.c. permet au requérant de faire déterminer soit son état, soit quelque droit, pouvoir ou obligation pouvant lui résulter de certains actes, c'est-à-dire d'un contrat, d'un testament ou de tout autre écrit instrumentaire, d'une loi, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une résolution d'une corporation municipale. Cette liste est-elle limitative? Peut-on demander au tribunal de fixer des droits ou des obligations résultant d'actes qui ne sont pas formellement prévus, par exemple d'un permis de construction, d'un règlement adopté par un ministre, etc. ?

Les termes de l'article 453 soulèvent aussi des interrogations quant à la nature des conclusions possibles; si le requérant peut faire déterminer ses droits par rapport à un statut, un arrêté en conseil ou un règlement municipal, peut-il aller au-delà et obtenir une déclaration sur la validité de ces textes ou d'autres

conclusions utiles? En admettant comme le fera l'arrêt *Duquet*⁹⁸ que la nullité peut être accordée contre les règlements municipaux qui sont mentionnés à l'article 453, cette même conclusion peut-elle être recherchée à l'égard d'une décision qui ne figure pas dans cette disposition? Qu'en est-il par exemple des procès-verbaux, des permis de construction, des règlements adoptés par des commissions scolaires etc.? Enfin, la teneur générale de l'article 453 et la présence d'une procédure par requête ont conduit plusieurs juges à se demander si le recours était limité à des questions de droit, portant sur l'interprétation de textes, ou s'il autorisait un débat ou une enquête sur des faits⁹⁹.

Ces questions ont donné lieu à une jurisprudence considérable et souvent contradictoire dont on ne peut rendre compte dans le cadre de cette présentation. D'autres s'y sont employés et les détails recherchés peuvent être trouvés dans leurs écrits¹⁰⁰.

Après avoir constaté que la jurisprudence s'était tenue à l'écart depuis quelques années de plusieurs difficultés tatillonnes relatives à la procédure et qu'elle avait libéré considérablement l'usage de la requête, il nous a paru ici plus utile d'identifier l'utilisation qui peut être faite de la requête ou les conclusions qu'elle peut véhiculer, et d'en présenter les applications les plus courantes qui ont été admises dans le droit de l'aménagement.

L'arrêt *Duquet c. Ville de Ste-Agathe-des-Monts* a été présenté comme établissant le principe suivant lequel la requête pour jugement déclaratoire

98. *Duquet c. Ste-Agathe-des-Monts (Ville de)*, [1977] 2 R.C.S. 1132.

99. *Motel Fontaine Bleue c. Commission de la capitale nationale*, [1979] C.S. 261 à la p. 264 (en appel); *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, (11 juin 1981) Québec 200-05-011-289-813 (C.S.). Ce problème a quelque peu été abordé dans *Société St-Jean-Baptiste c. C.U.M.*, [1981] C.A. 168 à la p. 175. *Dufault et Associés Inc. c. Mutuelle d'Omaha*, (28 avril 1981), Montréal 500-05-011-989-801, J.-E. 81-661, (C.S.).

100. D. Grenier, *La requête en jugement déclaratoire en droit public québécois*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2^e éd., 1999; W. J. Atkinson, «Les conditions de recevabilité de la requête pour jugement déclaratoire» dans Barreau du Québec, Service de formation permanente, *Développements récents en droit administratif (1990)*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1990 aux p 27-45; J. Paquet, «La requête pour jugement déclaratoire: où en sommes-nous depuis l'arrêt *Duquet c. Ville de Sainte-Agathe-des-Monts*?» dans Barreau du Québec, Service de la formation permanente, *Développements récents en droit civil (1994)*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994 à la p. 1-33.

permet de demander la nullité des règlements municipaux. L'évolution subséquente de la jurisprudence a montré cependant que cette possibilité n'était pas aussi clairement affirmée. En effet le jugement de la Cour suprême portait en germes beaucoup d'incertitude. D'un côté, il semblait élargir l'accès au jugement déclaratoire : «Il n'y a pas lieu de rechercher si la demande est préventive ou curative». De l'autre, il invitait l'intimé à s'objecter au bon moment : «La distinction n'était pas d'ordre public, celui qui veut se plaindre de ce qu'on aurait dû procéder par action doit le faire dès la présentation de la requête». Plusieurs juges ont retenu la deuxième proposition du juge Pigeon pour décider qu'en cas d'opposition de l'intimé à la requête lors de sa présentation, l'on doit retourner aux anciennes restrictions¹⁰¹. Puis l'incertitude a généré un flot de décisions discordantes. Il n'est plus utile maintenant de reprendre la description de l'évolution que nous avons faite ailleurs¹⁰². La Cour d'appel a clairement pris position sur la question en 1988 dans *Dallaire c. Corp. mun. du Village de Point-au-Pic*¹⁰³, en décidant qu'une requête concluant en nullité d'un règlement municipal est recevable de plein droit et n'est pas subordonnée à la réaction de l'intimée. Cette décision a été depuis constamment suivie¹⁰⁴ et la solution retenue apparaît irréversible. En décembre 1999, l'article

101. *Neiderer c. Gulf Canada*, [1982] C.S. 298 à la p. 300 : «A mon avis, l'article 453, dans le cadre restreint qu'il faut lui donner comme procédure d'exception (...) permettrait peut-être de définir la portée d'un contrat, non de l'annuler». *Domaine Clermont Inc. c. Ville de Charlesbourg*, *supra* note 99, juge Moisan : «J'entretiens des réserves lorsque l'on argumente devant moi que la Cour suprême a accredité par son jugement, l'utilisation de la procédure du jugement déclaratoire pour obtenir l'annulation de règlements municipaux». *Pouliot c. Québécoir Inc.*, J.E. 80-762 (C.S.).

102. G. Rousseau, «La mise en œuvre du droit de l'aménagement» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 1983, 317 à la p. 345.

103. [1988] R.D.J. 26 (C.A.).

104. *Service sanitaire Verdun (1980) Inc. c. Québec (P.G.)*, [1988] R.D.J. 355 (C.A.); *Massie c. St-Adolphe d'Howard (Municipalité de)*, [1988] R.D.I. 359, J.E. 88-776 (C.S.); *Lapre c. Bromptonville (Ville de)*, J.E. 89-1075; *Québec (P.G.) c. Fortier*, [1990] R.J.Q. 1280 (C.A.); *Stoneham et Tewkesbury (Corp. municipale des Cantons unis de) c. Bureau*, J.E. 90-1592 (C.A.); *Montréal (Ville de) c. Cabaret Sex Appeal Inc.*, [1994] R.J.Q. 2133 (C.A.); *Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse Ville-Marie c. Côte St-Luc (Cité de)*, [1995] R.J.Q. 1159 (C.S.) ; *Drummondville (Ville de) c. 2840-5348 Québec Inc.*, (21 novembre 1995), Montréal 500-09-000233-940 (C.A.); *Louvibec Ltée c. Cantley (Municipalité de)*, J.E. 96-2268 (C.S.); *Lessard c. Rock Forest (Ville de)*, J.E. 96-1604 (C.S.) (en appel); *Garage Raymond Ouellet Inc. c. Foisy*, [1997] R.R.A. 574, J.E. 97-917

453 C.p.c. permettait encore à un propriétaire de faire déclarer qu'un règlement de zonage lui était inopposable en raison de son caractère et de ses effets qui pouvaient rendre un terrain inutilisable ou entraîner la démolition d'immeubles¹⁰⁵.

Il est certain que la requête permet d'obtenir du tribunal une interprétation des actes juridiques mentionnés à l'article 453, notamment des statuts, des règlements et des résolutions municipales¹⁰⁶. Dans *Construction Bérou Inc. c. Municipalité de St-Jean-de-Matha*¹⁰⁷, la Cour supérieure a jugé que la procédure était recevable pour faire déclarer la conformité d'une utilisation au règlement de zonage; l'entreprise requérante recherchait non pas un permis, que l'usage associe plutôt au *mandamus*, mais une attestation ou un certificat de conformité pour l'exploitation d'une carrière, un tel certificat étant nécessaire pour obtenir l'autorisation du ministère de l'Environnement. Un requérant s'en est encore servi avec succès pour faire valoir que la ville intimée ne pouvait construire une station d'épuration des eaux usées sur certains lots voisins de sa propriété, qu'une telle construction serait contraire aux règlements de zonage¹⁰⁸. Cependant, la Cour supérieure pourra refuser d'intervenir lorsque, selon elle, le requérant dispose d'un recours spécial devant une autre juridiction¹⁰⁹. Dans l'affaire *Ville de Rosemère*, par exemple, la municipalité voulait savoir de la Cour supérieure si l'occupation d'un immeuble devait être considérée comme une violation d'un règlement de zonage. Le juge Auclair indiqua que la réponse à une telle question devait être déterminée dans le cadre d'une poursuite pour infraction devant la Cour municipale¹¹⁰.

(en appel); *Delisle c. Canada (P.G.)*, [1998] R.J.Q. 2751 (C.S.); *Club de motoneige de St-Raymond inc. c. Portneuf (Municipalité régionale de comté de)*, (8 janvier 1999), Québec 200-05-009369-989, J.E. 99-593 (C.S.).

105. *Ville St-Laurent c. 2426-4640 Québec Inc.*, (15 décembre 1999), Montréal 500-09-002654-960, juge Forget à la p. 35.

106. *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99.

107. (28 février 1997), Joliette 705-05-001924-961, J.E. 97-854 (C.S.).

108. *Chambly Toyota inc. c. Carignan (Ville de)*, (25 août 1997), Longueuil 505-05-001965-968, J.E. 97-1876 (C.S.).

109. *Terrasses Zarolega c. R.I.O.*, [1981] 1 R.C.S. 94.

110. *Rosemère (Ville de) c. The Boys Farm and Training School Inc.*, [1971] R.P. 324 (C.S.).

En matière d'aménagement, la jurisprudence a souvent accepté la requête pour jugement déclaratoire comme un moyen approprié pour faire déterminer une question relative à l'existence de droits acquis à un usage dérogatoire¹¹¹.

La procédure de l'article 453 peut-elle donner lieu à une condamnation, à un ordre d'accomplir un acte ou de verser une somme d'argent? Selon la Cour suprême, la requête ne peut aboutir à une condamnation¹¹². Elle ne pourrait non plus être substituée au *mandamus*¹¹³; elle ne serait donc pas utilisable pour forcer une municipalité à délivrer un permis de construction.

Certains jugements déniaient le droit d'inclure dans une requête pour jugement déclaratoire des conclusions en injonction; il est généralement avancé que l'injonction ordinaire nécessite l'émission d'un bref d'assignation (aujourd'hui, le dépôt d'une déclaration), ce qui n'a pas lieu dans le cas d'un jugement déclaratoire qui est obtenu par requête¹¹⁴. Enfin, la jurisprudence est unanime sur l'irrecevabilité de conclusions réclamant le paiement d'une somme d'argent¹¹⁵. La requête ne serait donc pas un recours approprié pour demander réparation de dommages subis à la suite d'un refus illégal de permis.

-
- 111. *Desrosiers c. Corp. municipale de St-Anaclet-de-Lessard*, (20 juillet 1982), Rimouski 100-095-000-458-825, J.-E. 82-787 (C.S.), juge Doiron; *Huot c. L'Ange-Gardien (Municipalité de)*, [1992] R.J.Q. 2404 (C.A.); *Gestion Gaston Desmarais Inc. c. St-Hyacinthe (Ville de)*, J.E. 95-1951 (C.S.); 2426-4640 *Québec Inc. c. Ville St-Laurent*, [1995] R.J.Q. 2881; *Papachronis c. Ste-Anne-de-Bellevue (Ville de)*, [1996] R.J.Q. 961 (C.S.) (en appel).
 - 112. *Duquet c. Ste-Agathe des Monts (Ville de)*, [1977] 2 R.C.S. 1132, 1040; *Bellerose c. Bellerose*, [1969] C.S. 121.
 - 113. *Sunross Richelieu Inc. c. Québec (P.G.)*, [1979] R.P. 369 (C.S.).
 - 114. Selon une jurisprudence bien établie, l'injonction doit être rattachée à une procédure par action et ne peut être demandée isolément par simple requête; voir sur cette question : *Trois-Rivières Ouest (Ville de) c. Damphouse*, [1969] R.P. 389 (C.S.); *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99; *St-Basile-Transport c. Leclerc*, [1970] C.A. 397; *Serabec Ltée c. Place Desjardins Inc.*, [1976] C.S. 172; *Service sanitaire R.S. Inc. c. St-Joseph de Maskinongé (Corp. municipale de la Paroisse de)*, J.E. 91-1116 (C.A.); *Champagne c. 2858-9893 Québec Inc.*, [1996] R.D.J. 107 (C.A.); art. 753.1 C.p.c.
 - 115. *Duquet c. Ste-Agathe-des-Monts (Ville de)*, *supra* note 98; *Neiderer c. Gulf Canada*, [1982] C.S. 298.

II- La légalité des comportements visés par les normes d'urbanisme

En 1979 la *Loi sur l'aménagement* offrait aux intéressés de nouveaux moyens permettant d'assurer d'une manière plus efficace la sanction des règlements d'urbanisme. Ces recours sont regroupés dans la section III de la loi, aux articles 227 et suivants (A.). Cependant les restrictions imposées par la Cour d'appel aux effets des jugements rendus en première instance ont provoqué au cours des dernières années un retour important de l'injonction prévue par le *Code de procédure civile* (B.).

A. Les recours en vertu de l'article 227 L.A.U.¹¹⁶

Pour évaluer plus complètement la nature véritable de ces recours et les effets qu'ils entraînent, un bref retour sur le passé nous a paru indispensable.

1) Les antécédents des recours

Les premiers recours destinés à faire respecter la réglementation en matière d'urbanisme ont été rattachés à l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada* qui faisait partie des dispositions consacrées aux «Effets des obligations» :

Art. 1066. Le créancier peut aussi, sans préjudice des dommages-intérêts, demander que ce qui a été fait en contravention à l'obligation soit détruit, s'il y a lieu; et le tribunal peut ordonner que cela soit fait par ses officiers, ou autoriser, la partie lésée à le faire aux dépens de l'autre.

116. Deux excellents textes, qui ont encore l'avantage d'être récents, abordent la plupart des difficultés soulevées par l'application de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra* note 1 : M.-A. Lechasseur, *L'injonction déguisée en droit de l'urbanisme, Les ordonnances suivant l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997; D. Michaud, *Justice et aménagement du territoire, Le recours prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Sainte-Foy, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, 1997; *L'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1996 [non publié]. Voir aussi L. Giroux, «Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, Vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998, 321 à la p. 386.

Ce lien avec l'art. 1066 a été principalement établi en 1920 par le Juge Mignault dans *City of Montreal c. Morgan*¹¹⁷ :

Art. 1066 of the Civil Code clearly allows the demand for the demolition or undoing of anything done in breach of an obligation.

Fait amusant à noter, et qui montre que la Cour suprême n'a pas encore à l'époque établi tous les tenants et aboutissants utiles concernant les sources du droit québécois, le juge Anglin mentionne¹¹⁸ que les obligations découlant de la réglementation municipale en matière de zonage sont des «obligations publiques». Mais le juge ne s'arrête pas sur la question de savoir si les obligations publiques peuvent trouver dans le *Code civil du Bas-Canada* les mécanismes de sanction appropriés.

Ce rapprochement des sanctions avec l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada* était, à une époque plus contemporaine, repris par le Juge Lajoie dans *Nadeau c. Montréal (Ville de)* :

Il est inexact de prétendre, comme le fait l'appelant, que l'article 1066 C.C. ne s'applique qu'aux recours fondés sur des obligations contractuelles.

L'article 983 est inséré au Titre troisième du Livre troisième du *Code civil*. Il édicte que les obligations procèdent des contrats, des quasi-contrats, des délits, des quasi-délits, ce qui n'est pas le cas ici, mais encore "de la loi seule" .

Les règlements de la ville de Montréal sont loi et créent des obligations.¹¹⁹

La jurisprudence reconnaissait donc au départ la possibilité pour les tribunaux d'émettre, sous l'autorité directe de l'article 1066, un ordre destiné à

117. (1919-20) 60 R.C.S. 393, juge Mignault à la p.413; voir aussi l'opinion du juge Anglin à la p. 407.

118. *Ibid.* à la page 406.

119. [1977] C.A. 402 à la p. 407.

corriger une situation illégale. À défaut de recours expressément prévu par la loi, le rattachement initial aux dispositions du *Code civil du Bas-Canada* a donné lieu à l'apparition de l'action en démolition¹²⁰. Ce recours a pu cheminer sans référence à l'injonction¹²¹. Ce détachement était autrefois naturel puisque l'injonction à caractère mandatoire ne devait apparaître que beaucoup plus tard ... avec l'entrée en vigueur du *Code de Procédure civile* de 1965¹²².

Ce rattachement, à l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada*, des sanctions des règlements de zonage n'est pas sans aspects bizarres. Il suppose, à propos du texte réglementaire, l'existence d'une obligation entre des citoyens, l'un, «débiteur» d'une obligation de respect à l'égard de la norme établie, l'autre, un voisin, «créancier» de cette obligation. Les choses peuvent être abordées différemment. Comme le mentionnait le Juge Anglin dans *City of Montreal c. Morgan*, les normes d'urbanisme sont des «obligations publiques», et le respect qu'elles commandent devrait être assuré par des institutions relevant du droit public. Nous préférons considérer que le caractère obligatoire des normes d'urbanisme n'est pas imputable à un texte comme l'article 1066 du *Code civil du Bas-Canada*, mais tout simplement à la «rule of law» ou au principe de légalité. Le régime de contrôle nous paraît devoir être rattaché au droit public¹²³.

Le principe de la légalité n'a de sens que s'il est accompagné d'un régime de sanction. En cas d'absence de recours appropriés, les tribunaux peuvent réagir. La Cour d'appel du Québec a ainsi autrefois établi de toutes pièces l'action en nullité¹²⁴. La Cour suprême a aussi fait preuve de créativité en reconnaissant l'existence d'une action en démolition.

120. *Ibid.*; *Yves Germain Inc. c. Farrah*, [1962] C.S. 502 à la p. 509, appel rejeté sur requête, (1^{er} octobre 1982), Québec 200-09-000283-227, (C.A.); *Nadeau c. Montréal (Ville de)*, [1977] C.A. 402 à la p. 407.

121. *Ibid.*

122. Voir la partie II - B, ci-dessous.

123. Dans une décision de juin 1999, la Cour d'appel disait ainsi de recours prévus aux articles 227 L.A.U. que ce sont des recours «de droit public» : *Paradis c. Québec (Ville de)*, (15 juin 1999), Québec 200-09-002630-991, J.E. 99-1330 (C.A.), juge Gendreau à la p. 5.

124. *McDougall c. St-Ephrem d'Upton (Corp. de)* (1861), 5 L.C.J. 229; 11 L.C.R. 353. Voir à ce sujet : G. LeDain, «The supervisory Jurisdiction in Quebec» (1957) 35 R. du B. can. 788 à la p. 798; L. Faribault, «L'article 50 du Code de procédure civile et les procédures municipales» (1925-26) 4 R. du D. 582 et (1926-27) 5 R. du D. 18 et 81.

Malgré l'aspect radical de ses conséquences, l'action en démolition demeurait d'un point de vue utilitaire d'une portée sommaire. Tout en permettant d'enrayer la présence d'une construction illégale, l'action était impuissante devant des comportements discutables intéressant plutôt l'usage des immeubles. Prise isolément, elle impliquait par ailleurs la procédure intégrale par action, avec toutes ses composantes, les délais et les longueurs qui l'accompagnaient.

L'injonction fut introduite au Québec en 1878, à la suite d'une intervention statutaire expresse¹²⁵. L'usage de la procédure était toutefois limité à six cas précisément identifiés et sans pertinence avec la matière qui nous intéresse. Lors de la refonte des lois de 1888, les dispositions relatives à l'injonction étaient intégrées au *Code de procédure civile*, sans modification atteignant les cas y donnant ouverture¹²⁶.

Le législateur devait ensuite retoucher l'injonction en 1897, lors de l'adoption du nouveau *Code de procédure civile*¹²⁷. L'injonction réaménagée est alors visée par les articles 957 à 972¹²⁸. Ces dispositions provoquent l'apparition de l'injonction interlocutoire et de l'injonction intérimaire qui peut être accordée sans avis (art. 961 C.p.c.). Le doute que laissait voir le nouveau texte sur le maintien de l'injonction, comme demande principale, et les difficultés

125. *Acte pourvoyant à ce que le bref d'injonction puisse être obtenu en certains cas, et réglant la procédure à cette fin*, S.Q. 1878, c. 14. Dans *Carter c. Breaky* (1877), 3 Q.L.R. 113 (C.S.), le Juge Meredith, alors juge en chef de la Cour supérieure, avait établi que l'injonction, trouvant sa source dans l'*Equity* britannique, devait être introduite par voie législative pour être applicable par les tribunaux. Il ressort également du jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Côté c. Morgan*, que l'injonction était inexistante en droit québécois avant l'entrée en vigueur de cette loi (1881), 7 R.C.S. 1. J. Bouchard, *L'injonction et l'article 96 de la Loi Constitutionnelle de 1867*, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1988 [non publié] à la p. 31. Voir sur l'introduction et l'évolution de l'injonction l'excellent texte d'Alain Prujiner : «Origines historiques de l'injonction en droit québécois» (1979), 20 *C. de D.* 249.

126. S.R.Q. 1888, art. 5991.

127. *Loi concernant le Code de procédure civile de la province*, S.Q. 1897, c. 48.

128. Voir *Loi et proclamation concernant le Code de procédure civile de la province de Québec*, Québec, Brousseau & Pageau, Imprimeurs de la Reine, 1897.

d'application de l'injonction interlocutoire devaient nécessiter l'intervention du législateur en 1953¹²⁹.

Le souci d'éliminer les incertitudes persistantes dans le fonctionnement du régime et d'assurer définitivement pour l'avenir la présence de l'injonction mandatoire, dont l'existence était discutée¹³⁰, amenèrent les changements introduits lors de la codification de 1965.

L'injonction offre à première vue des avantages importants par rapport à l'action en démolition. Elle permet d'obtenir des résultats interlocutoires ou intérimaires, sans attendre l'issue définitive du procès. Il est dès lors possible, d'une manière plus immédiate, d'enrayer le démarrage ou le progrès d'une construction. Elle permet encore de réagir non seulement à l'encontre des constructions non conformes mais également face aux usages. Le jugement auquel elle donne lieu jouit d'une efficacité accrue. Il est immédiatement exécutoire nonobstant l'appel qui peut être logé (art. 760 C.p.c.).

Du point de vue de l'efficacité, en matière d'aménagement, l'injonction a laissé voir des éléments négatifs. Des conclusions de la nature de l'injonction devaient d'abord être supportées par une procédure principale par action et souffrir inmanquablement des délais associés à la procédure ordinaire¹³¹.

Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, l'application des conditions relatives à l'injonction interlocutoire n'a pas toujours tourné à l'avantage des municipalités. Dans le but de d'offrir aux municipalités des modalités permettant d'assurer plus efficacement le respect de la réglementation

129. *Loi modifiant le Code de procédure civile*, S.Q. 1953-54, c. 27, art. 11.

130. C.-A. Sheppard, «Do mandatory injunctions exist in Québec law?» (1963), 9 R.D. McGill 41; R. Thibaudeau, «L'injonction mandatoire» (1963), 23 R. du B. 460; P. Cutler, «Mandatory injunction in the Province of Québec» (1963), 23 R. du B. 471. Voir aussi A. Prujiner, *supra* note 125 à la p. 274.

131. *Trois-Rivières Ouest (Ville de) c. Damphouse*, *supra* note 114; *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99; *St-Basile-Transport c. Leclerc*, [1970] C.A. 397; *Serabec Ltée c. Place Desjardins Inc.*, *supra* note 114; *Service sanitaire R.S. Inc. c. St-Joseph de Maskinongé (Corp. municipale de la Paroisse de)*, *supra* note 114; *Henri c. Landry*, [1994] R.D.I. 620 (C.S.); *Champagne c. 2858-9893 Québec Inc.*, *supra* note 114; art 753.1 C.p.c.

en matière d'urbanisme, le législateur intervient en 1968 et 1975, pour mettre à leur disposition un recours permettant d'obtenir certaines conclusions de la nature de l'injonction par simple requête.

La première intervention, en 1968¹³², visait les municipalités urbaines. Le législateur modifiait alors l'article 426 de la *Loi des cités et villes* de l'époque pour y introduire le texte suivant :

426 1° b) Lorsque la construction d'un bâtiment n'est pas faite ou n'a pas été faite conformément aux règlements adoptés en vertu des paragraphes 1 ou 1 a), un juge de la Cour supérieure siégeant dans le district où est situé cet immeuble peut, sur requête de la municipalité présentée même en cours d'instance, enjoindre au propriétaire du bâtiment de procéder à sa démolition dans le délai qu'il fixe et ordonner qu'à défaut de ce faire dans ce délai, la municipalité pourra procéder à cette démolition aux frais du propriétaire du bâtiment.

Lorsque le propriétaire du bâtiment est inconnu, introuvable ou incertain, le juge peut autoriser la municipalité à procéder à la démolition sur-le-champ et la municipalité peut en réclamer le coût du propriétaire du bâtiment si elle vient à le connaître ou à le trouver.

Un changement de même nature devait être apporté au *Code municipal* en 1975¹³³, par l'addition de l'article 392g. :

Art. 392 g. Sur requête de la corporation municipale présentée même en cours d'instance, un juge de la Cour supérieure siégeant dans le district où est situé un bâtiment visé aux paragraphes a, b, ou c, peut :

- a) enjoindre au propriétaire d'un bâtiment dont la construction n'est pas faite ou n'a pas été faite conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 392a, de procéder à la démolition de ce bâtiment dans le délai qu'il fixe et ordonner qu'à défaut de se faire dans ce délai, la corporation

132. *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes*, S.Q. 1968, c. 55, art. 120.

133. *Loi modifiant le Code municipal*, L.Q.1975, c. 82, art. 23.

pourra procéder à cette démolition aux frais du propriétaire du bâtiment;

- b) enjoindre au propriétaire ou à toute personne ayant la garde d'un bâtiment qui est dans un état tel qu'il peut mettre en danger des personnes, d'exécuter les travaux requis pour assurer la sécurité de telles personnes ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile et si le propriétaire a été mis en cause, de procéder à la démolition du bâtiment dans le délai qu'il fixe et ordonner qu'à défaut de ce faire dans ce délai, la corporation pourra exécuter ces travaux ou procéder à cette démolition sur-le-champ et la corporation peut en réclamer le coût du propriétaire;
- c) rendre toute ordonnance visée au paragraphe b, suivant la procédure qui y est prévue, lorsqu'un bâtiment a perdu la moitié de sa valeur soit par vétusté, soit à la suite d'un incendie ou d'une explosion.

Lorsque le propriétaire d'un bâtiment ou la personne qui en a la garde est inconnu, introuvable ou incertain, le juge peut autoriser la corporation à procéder sur-le-champ à la démolition, selon qu'il s'agit d'un cas visé par le paragraphe a, ou à exécuter les travaux ou à procéder sur-le-champ à la démolition selon qu'il s'agit d'un cas visé par le paragraphe b. Dans chaque cas, la corporation peut réclamer le coût du propriétaire du bâtiment si elle vient à le connaître ou à le trouver.

Le coût des travaux de démolition, de réparation, d'altération et de construction encouru par une corporation municipale dans l'exercice des pouvoirs faisant l'objet du présent article et imputable au propriétaire du bâtiment en vertu de ce même article constitue contre la propriété une charge assimilable à une taxe foncière et est recouvrable de la même manière.

La présence de ces recours spécifiques dans le contentieux de l'aménagement fut concrètement de courte durée si l'on rapproche le moment de leur apparition (1968 et 1975) de celui de leur abandon avec l'adoption en 1979 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. On peut facilement penser que

ces recours ne répondaient pas aux attentes. Comme le signalait le juge Nichols dans *Ville de St-Basile-le-Grand c. Baptiste*, le changement apporté par rapport au droit antérieur se limitait à la procédure, «le recours sous 1066 [C.c.] devant s'exercer par action alors que la requête suffit dans l'autre cas»¹³⁴.

Si la substitution de la requête comme véhicule procédural était de nature à rendre le recours plus expéditif, la vocation des nouveaux recours demeurerait limitée. Réservés aux municipalités elles-mêmes, ils restaient inaccessibles aux autres intéressés, notamment aux voisins des immeubles concernés. L'orientation des recours restait limitée à la démolition de constructions déjà érigées; dépourvus d'effets préventifs, ils ne peuvent atteindre les illégalités dans l'usage des emplacements ou des bâtiments. La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Dasken*¹³⁵, rendue à la même époque, devait mettre en évidence les lacunes de ces recours et réactiver les modalités plus traditionnelles comme l'action en démolition et l'injonction.

C'est dans ce contexte que les recours prévus par les articles 227 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont fait leur apparition.

2) L'utilisation du recours

La disposition dominante du Titre III «Sanctions et recours» est représentée par l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* :

Ordre de cessation

227. La Cour supérieure peut, sur requête du procureur général, de la municipalité régionale de comté, de la municipalité ou de tout intéressé, ordonner la cessation :

1° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction, un règlement prévu à l'article 116 ou à l'article 145.21 ou un règlement ou une résolution de contrôle intérimaire ou

134. (1980) 10 M.P.L.R. 113 à la p. 122 (C.S.).

135. *Dasken*, *supra* note 29.

incompatible avec un plan approuvé conformément à l'article 145.19 ou avec une entente visée à l'article 145.21;

2° d'une intervention faite à l'encontre de l'article 150.

Ordre d'exécution ou de démolition

Elle peut également ordonner, aux frais du propriétaire, l'exécution des travaux requis pour rendre l'utilisation du sol ou la construction conforme à la résolution, au règlement ou au plan visé au paragraphe 1° du premier alinéa ou pour rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement applicable ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire applicable l'intervention à l'égard de laquelle s'applique l'article 150 ou, s'il n'existe pas d'autre remède utile, la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.

1979, c. 51, a. 227; 1993, c. 3, a. 78; 1994, c. 32, a. 21; 1996, c. 25, a. 73.

À la lecture de l'article 227, la volonté de remédier aux lacunes des recours déjà existants et de conférer au nouveau moyen une polyvalence et une efficacité accrues apparaît évidente.

La nouvelle ressource procure des résultats équivalents à ceux de l'injonction, sans nécessité toutefois d'avoir recours à une procédure par action; le recours s'exerce par simple requête. L'on trouve bien sûr une procédure par requête dans le contexte d'une démarche en injonction. Mais la requête véhiculant l'injonction interlocutoire n'aboutit pas à un jugement final; elle n'est qu'un élément accessoire au sein d'une procédure principale par action. La requête prévue à l'article 227 *L.A.U.* gouverne au contraire l'ensemble du litige et, sous réserve de l'appel, procure un jugement final.

Cette requête est ensuite libérée de certaines contraintes liées à la requête pour injonction interlocutoire : l'apparence de droit, la nécessité de l'intervention pour empêcher que ne soit causé un préjudice sérieux ou irréparable, ou que ne soit causé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace, sans compter la théorie de la balance des inconvénients introduite par la jurisprudence.

L'accessibilité à une procédure par requête est encore élargie si l'on retient que la requête en démolition jadis prévue aux articles 426 de la *Loi des cités et villes* et 392 g. du *Code municipal*¹³⁶ n'était accessible qu'aux municipalités locales; le recours par simple requête est depuis 1979 à la portée de tout intéressé. La Loi prévoit encore que cette requête est instruite et jugée d'urgence¹³⁷.

a) Les comportements visés

L'article 227 permet en premier lieu d'ordonner «*la cessation : 1° d'une utilisation du sol ou d'une construction incompatible*» avec la réglementation d'urbanisme visée dans la suite de l'article.

Cette rédaction initiale et restée inchangée laissait voir une difficulté d'interprétation évidente à laquelle la Cour d'appel a remédié dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi. Le texte pouvait inciter à soutenir que la cessation susceptible d'être ordonnée pouvait avoir deux objets : l'utilisation du sol et la construction (l'acte de construire) d'un immeuble. Sous cet angle, l'article ne pouvait viser la cessation de l'usage incorrect d'un édifice lui-même déjà érigé. Cet argument a été avancé pour résister à une demande visant l'interdiction d'utiliser un immeuble situé dans une zone résidentielle à des fins commerciales. La Cour supérieure donna raison à l'intimé, offrant une solution sans doute contraire aux objectifs du législateur. Dans cette affaire, *Bellefeuille (Municipalité de) c. Knotowt*, la Cour d'appel généralisa la portée de l'article en misant sur l'intention du législateur qui avait «voulu donner aux organismes municipaux une procédure simplifiée pour qu'ils puissent facilement faire appliquer leurs règlements d'aménagement et d'urbanisme»¹³⁸. Le jugement fait également appel à l'article 41 de la *Loi d'interprétation* qui invite, au bénéfice de la loi, à «une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet»¹³⁹. Selon le juge Dubé, le terme «construction» utilisé à l'article 227 vise autant un bâtiment construit que l'action de construire. Les mots «du sol ou

136. *Supra* note 2.

137. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 232.

138. (29 novembre 1983) Québec 500-09-001214-816, J.E. 84-47, juge Dubé à la p. 5 (C.A.).

139. *Ibid* à la p. 6.

d'une construction» sont par ailleurs des déterminatifs du mot utilisation¹⁴⁰. En conséquence l'expression «cessation : 1° d'une utilisation du sol ou d'une construction» doit signifier la cessation de l'utilisation du sol ou la cessation de l'utilisation d'une construction.

Cette opinion laissait en suspens la possibilité de mettre à profit cette procédure pour arrêter le démarrage ou la progression de l'action de construire contraire aux normes d'urbanisme. Au-delà de la lettre, l'intention du législateur, pouvait-on le prévoir, devait emporter la solution.

Dans *Lauzier c. Immeubles Martin Simard Ltée*¹⁴¹, la Cour supérieure a estimé qu'un recours fondé sur l'article 227 était recevable non seulement pour mettre fin à l'utilisation d'un immeuble construit, mais également pour empêcher la construction d'un immeuble et cela même d'une manière préventive, après l'émission d'un permis. Le tribunal souligne d'abord que l'article 227 permet d'ordonner la cessation d'une utilisation du sol qui serait incompatible avec un règlement de zonage. «Or, une demande de permis de construction marque le début d'une activité relative à l'utilisation du sol qui peut être incompatible ou non avec un règlement de zonage et qui est visée par l'article 227»¹⁴².

L'application des articles 227 et suivants comporte néanmoins certaines restrictions. L'on ne peut dire à leur propos qu'ils permettent de mettre en cause toute violation de la *L.A.U.* ou de tout règlement municipal intéressant l'urbanisme ou l'environnement. Ils visent plus restrictivement à faire sanctionner certaines infractions aux règlements d'urbanisme visés par la disposition, aux normes de contrôle intérimaire, ou certains comportements incompatibles avec un plan d'implantation et d'intégration architecturale approuvé par le conseil municipal (art. 145.9 *L.A.U.*), avec une entente relative à la réalisation de travaux concernant des infrastructures ou des équipements municipaux (art. 145.21), ou encore pour faire cesser une intervention gouvernementale faite à l'encontre de l'article 150¹⁴³.

140. *Ibid.*, juge Jacques.

141. J.E. 95-542, juge Morin aux pp. 5-6 (C.S.).

142. *Ibid* à la p. 6.

143. Voir *Soudure Mobile D. Pilon Inc. c. Larose*, [1990] R.L. 93 à la p. 103 (C.A.).

Dans *Ville de Québec c. Bégin*¹⁴⁴, la Cour supérieure a refusé d'accorder des conclusions visant un déplacement d'enseignes. La cour a estimé ne pas être habilitée à ordonner, dans le cadre d'une requête présentée en vertu de l'article 227, le déplacement recherché d'enseignes, dans la mesure où une telle demande était basée sur une réglementation autre que celle relative au zonage, au lotissement ou à la construction.

Par ailleurs les conclusions autorisées par l'article 227 ne peuvent être accordées que si l'illégalité de la construction ou de l'usage ressort d'une incompatibilité avec les normes de fond en matière de zonage, de construction, de lotissement, etc. Les tribunaux ont refusé jusqu'à maintenant d'ordonner une mesure comme la démolition lorsque le seul élément d'illégalité tient au défaut d'être en possession du permis nécessaire¹⁴⁵. L'obtention d'un permis offre à l'autorité publique l'occasion de vérifier la validité d'un projet en regard des normes applicables. L'absence d'une attestation favorable n'établit pas en soi l'illégalité d'une réalisation. Le simple défaut de permis donnerait plutôt ouverture à l'exercice d'une poursuite pénale¹⁴⁶.

L'incompatibilité nécessaire est appréciée en fonction des règlements tels qu'ils existent au moment de rendre jugement. Dans *Kaczynski c. Bernier*¹⁴⁷, le requérant se plaignait du fait que sa vue était obstruée par la présence d'un bâtiment contrevenant à un règlement qui fixait une marge de recul minimale. Or la restriction pertinente fut abrogée alors que la cause était encore en délibéré, rendant ainsi légal ce qui était antérieurement prohibé. L'ordonnance recherchée présentait dès lors pour le tribunal un caractère tout à fait théorique. Il était ainsi conduit à établir qu'une cour doit se prononcer sur la situation juridique qui existe au moment de rendre jugement et non eu égard à celle qui prévalait lorsque le recours a été institué. Cette façon de voir était retenue plus

144. [1990] R.D.I. 246 à la p. 262 (C.S.), conf. par J.E. 96-1851 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 1997-02-27.

145. *St-Basile-le-Grand (Ville de) c. Baptiste*, (1980) 10 M.P.L.R. 113 (C.S.); *Tawell c. St-Léon de Standon (Corp. municipale de)*, J.E. 94-1934, juge Rothman à la p. 9 (C.A.); *St-Adolphe d'Howard (Corp. de) c. Stern*, [1977] C.S. 1030; *St-Grégoire-de-Grenlay (Corp. municipale du Village de) c. Thérout*, [1989] R.D.I. 120 (C.S.).

146. *St-Basile-le-Grand (Ville de) c. Baptiste*, *ibid.*

147. (15 novembre 1990) Gaspé (Percé) 110-05-000169-892, J.E. 91-259 (C.S.).

tard dans un autre jugement de la Cour supérieure qui devait être confirmé par la Cour d'appel¹⁴⁸.

Il est permis de joindre aux conclusions autorisées par 227 *L.A.U.* celles qui relèvent des articles 80 et 81 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁴⁹. En revanche la procédure ne permet pas d'obtenir des dommages-intérêts découlant du préjudice causé par l'usage illégal¹⁵⁰.

b) Les personnes pouvant exercer le recours

Les articles 227 et 227.1 donnent au Procureur général, au ministre de l'Environnement, aux municipalités régionales de comté, aux municipalités locales et à tout intéressé le droit de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'un ou l'autre des redressements qui y sont prévus.

L'intérêt des municipalités concernées n'est pas discutable puisqu'elles sont formellement désignées par le législateur et, à ce titre, il n'est pas requis de leur part de démontrer l'existence d'un préjudice quelconque¹⁵¹. L'autorité municipale véhicule l'intérêt public et son intérêt à agir en justice n'a pas à être particulièrement démontré¹⁵². Il découle du seul fait de la violation de ses règlements¹⁵³.

En revanche une municipalité ne serait toujours pas dans l'obligation de poursuivre les citoyens pour toute infraction à ses règlements d'urbanisme. Les tribunaux ont depuis longtemps reconnu que l'autorité responsable jouissait à

148. *Gagné c. Corporation du mouvement du Graal du Canada*, J.E. 92-1526 (C.S.), conf. par J.E. 95-1902 (C.A.).

149. *L.R.Q. c. Q-2; Val-David (Corp. municipale de) c. Sablières Laurentiennes Ltée*, J.E. 95-18, juge Lévesque aux pp. 18-19 (C.S.).

150. *Soudure Mobile D. Pilon Inc. c. Larose*, *supra* note 43 à la p. 102 *in fine* (C.A.).

151. Voir sur le sujet les propos du juge Pigeon dans *Dasken*, *supra* note 29 à la p. 17.

152. *Paradis c. Québec (Ville de)*, (15 juin 1999), Québec 200-09-002630-991, J.E. 99-1330 (C.A.).

153. *Beauharnois (Cité de) c. Brière*, (19 décembre 1984), Beauharnois 760-05-000011-823, J.E. 85-100 (C.S.).

ce sujet d'une certaine liberté d'appréciation¹⁵⁴. Une décision de la Cour supérieure rendue en 1993 témoigne de la continuité de cette jurisprudence :

La municipalité jouit d'une discrétion en matière de poursuites pour violation des règlements municipaux et les tribunaux ne peuvent intervenir à cet égard, sauf si la municipalité adopte une ligne générale de conduite visant à ne pas faire respecter ses règlements en général ou à ne pas poursuivre une catégorie particulière de contrevenants. Le recours en mandamus doit en conséquence être rejeté, d'autant plus que le requérant dispose d'un recours approprié à ce genre de situation, soit celui qui est prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹⁵⁵.

Aujourd'hui, cependant, la pression peut venir d'ailleurs depuis que la responsabilité d'une municipalité peut être mise en cause lorsque la situation illégale qu'elle a tolérée s'avère à l'origine d'un dommage¹⁵⁶.

La jurisprudence abandonne donc en définitive aux citoyens la responsabilité d'assurer le respect des règlements d'urbanisme. Faut-il voir dans cet état des choses l'interprétation généreuse de l'intérêt qui donne le droit d'agir? Le législateur se montre ouvert à cette interprétation; en vertu de l'article 227, le recours par requête est à la disposition de «tout intéressé».

Selon les jugements disponibles¹⁵⁷, la notion d'intérêt qui doit être ici retenue est celle qui a été développée antérieurement à propos de l'action en

154. *Moreau c. Sherbrooke*, [1973] C.A. 311; *Bélisle c. Drummondville Sud (Cité de)*, [1981] C.S. 98. Voir à ce sujet : L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 à la p. 511 et s.

155. *Heppel c. Franquelin (Municipalité de)*, J.E. 93-1161 (C.S.).

156. *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, (1984), 10 D.L.R. 641.

157. *Bourgie c. Association des Vinciaturesi de Montréal Inc.*, [1982] C.S. 994, appel rejeté sur requête, (12 mars 1984), Montréal 500-09-000972-828 aux pp. 995-996 (C.A.) : «L'intérêt dont parle le juge Pigeon, du contribuable propriétaire, au niveau d'une injonction afin de faire cesser la construction défendue par un règlement de zonage me paraît devoir être l'intérêt dont parle l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme». *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572, juge Tourigny à la p. 573 (C.A.) : «Pour ma part, je crois que le sens du mot "intérêt" qu'a adopté la Cour suprême dans *Dasken* dans un litige concernant précisément des concepts de droit municipal, doit être suivi».

injonction ou en démolition dans l'affaire *Dasken*¹⁵⁸. On se souviendra qu'à l'occasion de ce litige, la Cour suprême avait refusé de reconnaître l'intérêt à agir d'une l'association de citoyens, mais avait jugé suffisant celui du propriétaire d'un immeuble situé dans la zone concernée. L'arrêt n'exigeait pas la démonstration d'un intérêt à caractère pécuniaire, résultant par exemple d'une baisse de valeur pour les immeubles affectés. Un intérêt dans la conservation des caractéristiques d'un secteur suffisait pour justifier la contestation.

Il s'avère intéressant de revoir le cheminement du Juge Pigeon. Dans les motifs qui l'ont conduit à légitimer l'intérêt des propriétaires de la zone affectée, le Juge Pigeon a accordé beaucoup d'attention au fait que les propriétaires étaient alors associés par le législateur à l'exercice du pouvoir réglementaire, dans la mesure où leur approbation était requise à l'entrée en vigueur des textes¹⁵⁹. Ainsi les personnes dont la participation est prévue dans le processus de réglementation, relativement aux exigences d'approbation, seraient en quelque sorte présumées avoir l'intérêt suffisant pour engager les procédures visant à protéger l'intégrité des règlements contre toute atteinte. Transposée dans le contexte actuel, cette réflexion permettrait de reconnaître l'intérêt suffisant non seulement aux propriétaires d'immeuble, mais également aux différentes catégories de citoyens que le législateur considère comme «personnes habiles à voter» pour la mise en œuvre des procédures d'approbation¹⁶⁰.

Les explications du Juge Pigeon ont trouvé écho devant la Cour supérieure saisie d'une requête visant la démolition d'une construction et présentée par le propriétaire d'un immeuble situé dans une zone contiguë¹⁶¹. La Cour établit d'abord qu'en principe, un citoyen ne peut fonder l'intérêt utile sur sa seule volonté de veiller à l'application uniforme de la réglementation. Un intérêt général de cette nature ne peut être reconnu qu'à la municipalité, à titre de représentante de l'intérêt public. Après une référence à l'affaire *Dasken*, le

158. *Dasken*, *supra* note 29.

159. *Ibid.* à la p. 14 et s.

160. Voir les articles 136.1, al. 1 *L.A.U.*, *supra* note 1 et les articles 518 et suivants de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, R.J.Q. c. E-2.2.

161. *Joly c. Boily*, (11 janvier 1995), Bedford (Cowansville) 455-05-000210-935, J.E. 95-495, juge Boily, appel rejeté sur requête le 11 nov. 1996.

juge considère qu'il pourrait y avoir des exceptions, dont une qu'il présente comme suit :

La propriété du requérant dans le présent dossier ne se trouve pas dans la même zone que l'immeuble pour lequel on demande la démolition, mais on doit noter qu'en vertu de l'article 132 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les propriétaires des zones contiguës lors de l'adoption ou d'une modification au règlement de zonage ont le droit de demander de voter sur ces mêmes règlements. La loi attribuant un pouvoir spécifique au requérant pour se prononcer sur le zonage de la zone L-50, il en découle qu'il a l'intérêt suffisant pour entreprendre des procédures suivant l'article 227¹⁶².

Un jugement de 1996, en provenance de la Cour d'appel, confirme semble-t-il, une telle ouverture :

L'article 227 *L.A.U.* offre un recours à "tout intéressé". On ne voit, ni dans cet article ni dans les autres dispositions de la loi, aucune restriction qui limiterait l'introduction de ce recours à une personne dont le terrain est nécessairement situé dans la même zone que celui qui sera désigné, éventuellement, dans un ordre de cessation, d'exécution ou de démolition. En l'espèce, les mots "tout intéressé" visent les personnes de la même zone ou d'une zone contiguë qui recherchent, à titre d'administrés, que l'utilisation du sol ou d'une construction soit en conformité avec les mesures réglementaires énumérées à l'article 227 *L.A.U.*¹⁶³.

Plus récemment encore la Cour supérieure tirait de la jurisprudence disponible la constatation suivante : «Le fait d'avoir le droit de participer au processus d'adoption du règlement constituerait un intérêt suffisant»¹⁶⁴.

Il serait dès lors possible de faire entrer dans ce cercle des intéressés les différentes catégories de citoyens que le législateur identifie comme «personnes

162. *Ibid.* à la p. 9 des notes du Juge P. Boily.

163. *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, [1996] R.J.Q. 1541 à la p. 1545 (C.A.).

164. *Supermarché R. Bourbonnais Inc. c. St-Hubert (Ville de)*, (14 mai 1999), Longueuil 505-05-002728-969, J.E. 99-1447, juge Julien (C.S.).

habiles à voter». Pourraient ainsi s'y retrouver, aux côtés des propriétaires, les personnes locataires ou simplement domiciliées, de même que les occupants d'un lieu d'affaires.

La jurisprudence intéressant spécifiquement l'article 227 a reconnu comme suffisant l'intérêt du voisin immédiat¹⁶⁵, celui d'un propriétaire¹⁶⁶ et du résident de la zone ou du secteur concerné¹⁶⁷, de même que celui de propriétaire d'un immeuble situé dans une zone contiguë¹⁶⁸.

c) Le délai alloué aux requérants

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne fournit aucune indication relativement au délai dans lequel le recours devrait être exercé. Tenant compte de l'absence de restriction formelle en ce sens et du malaise que crée l'idée que la violation d'un règlement puisse se justifier par le temps, l'on pourrait penser que le recours échappe à toute restriction quant au délai et qu'il est recevable tant que persiste l'illégalité de l'usage, de l'occupation ou de la construction. On trouve effectivement certaines indications en ce sens¹⁶⁹.

Dans *Corporation municipale de St-Antoine c. Plante* la Cour supérieure laisse entrevoir la plus grande ouverture quant au temps disponible :

Sur le délai de signification de la requête, il s'agit d'un recours qui ne se prescrit pas. Si une bâtisse est illégale, contraire à un règlement ou à une loi d'ordre public, elle ne deviendra jamais "légale" par le seul écoulement du temps¹⁷⁰.

-
165. *Boily c. Bélanger*, [1989] R.J.Q. 572 (C.A.), J.E. 89-351, (1991) 33 Q.A.C. 150.
166. *Bourgie c. Association des Vinciatures de Montréal Inc.*, *supra* note 157; *Giroux c. Legault*, (24 novembre 1980), Iberville 755-05-000225-80, J.E. 81-57, juge Marquis (C.S.).
167. *Lauzier c. Immeubles Martin Simard Ltée*, J.E. 95-542 (C.S.).
168. *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, *supra* note 163; *Joly c. Boily*, *supra* note 161.
169. Voir L. Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979 à la p. 484.
170. *St-Antoine (Corp. municipale de) c. Plante*, (3 juin 1988), Kamouraska 450-05-000031 (C.S.), rapporté dans Y. Duplessis et J. Hétu, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 à la p. 263.

Avec respect, cette affirmation ne nous semble pas destinée à s'imposer. Le recours dont il s'agit gravite dans le giron de l'injonction, et un tel rattachement a permis l'influence de l'*Equity* d'où provient historiquement ce recours¹⁷¹. C'est pourquoi le délai écoulé entre les faits reprochés et la réaction du contestataire est un facteur qui a souvent été pris en considération, spécialement dans le contexte de procédures visant la démolition d'un immeuble.

Déjà dans l'affaire *Dasken*¹⁷², le Juge Pigeon avait intégré dans ses motifs, soutenant l'ordonnance de démolition, la diligence dont avait fait preuve les demandeurs. Il notait en particulier que le 6 octobre 1970, le jour même où le projet de construction avait été annoncé au public, la Ville avait été mise en demeure de révoquer le permis et que l'action demandant la nullité du permis et l'injonction visant la cessation des travaux avait été intentée le 21 octobre de la même année¹⁷³. Il devait ensuite conclure en ces termes : «On ne peut certainement pas soutenir ici que la demande d'injonction n'a pas été faite avec toute la diligence requise»¹⁷⁴.

À quelques occasions, au cours des dernières années, la Cour d'appel prenait soin de répondre à des objections relatives au délai écoulé, laissant entendre à son tour qu'un retard à agir pourrait susciter une réaction négative du tribunal.

171. A. Prujiner, *supra* note 125 à la p. 256. L'auteur explique plus loin (p.273) comment les tribunaux québécois ont eu recours à la doctrine anglo-saxonne, notamment aux ouvrages de High et Keer, pour adapter la nouvelle institution à la réalité juridique québécoise déjà existante. «C'est ainsi, poursuit-il que certaines règles d'*Equity* s'imposèrent». Voir aussi p. 275. Les propos du Juge Pigeon dans *Trudel c. Clairol Inc. of Canada*, confirment cette origine du recours : «Je ne crois pas devoir m'attarder à considérer les arguments invoqués par l'appelant au sujet du droit à l'injonction. Il me paraît suffisant de noter que l'art. 752 du *Code de procédure civile* reconnaît que l'on peut demander par action une injonction. Les cas dans lesquels on peut le faire ne sont pas spécifiés. Par conséquent il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en s'inspirant des principes suivis dans les juridictions de *common law* puisqu'il s'agit d'un recours qu'on y a emprunté, (*Côté c. Morgan*) à la p. 20» ([1975] 2 R.C.S. 236 à la p. 246).

172. *Dasken*, *supra* note 29.

173. P. 9.

174. P. 17.

Dans *Soudure Mobile D. Pilon c. Larose*¹⁷⁵, la Cour d'appel rejette ainsi le reproche relatif au délai :

Les appelants soulèvent aussi la tardiveté du recours mais cet argument ne tient pas à la lumière des faits, attendu qu'il s'agit de troubles progressifs entre les voisins et que les intimés ont, à plusieurs reprises, tenté de régler le problème en demandant à la Municipalité de Bellefeuille d'intervenir et que ce n'est qu'en dernier recours qu'ils ont décidé d'intervenir eux-mêmes vu le manque de coopération de la municipalité.

Des affaires plus récentes ont fourni à la Cour d'appel l'occasion de faire état du délai écoulé dans des explications justifiant, cette fois, le rejet de requêtes fondées sur l'article 227.

Dans *Boilard c. Sauvé*¹⁷⁶, la Cour d'appel a dit d'un requérant qu'il était dans une position très vulnérable, après avoir constaté l'exploitation commerciale discutée pendant seize ans sans faire aucune intervention auprès des autorités municipales jusqu'à l'institution des procédures.

En novembre 1999¹⁷⁷, la Cour d'appel retient encore des faits que le recours en démolition a été intenté plus de huit ans et demi après la délivrance d'un permis de lotissement et presque huit ans après la délivrance d'un permis de construction.

Ces positions récentes semblent justifier *a posteriori* les propos plus directs du juge Brossard dans *Gullander c. Desy et la Corp. mun. de Lac Nominingue* :

175. [1990] R.L. 93 à la p.101 (C.A.). Dans *Bourgie c. Association des Vinciaturesi de Montréal Inc.*, *supra* note 157, la Cour supérieure laisse entendre que l'absence de diligence pourrait constituer un obstacle au recours; elle ne le retient pas en l'espèce puisque le dossier laissait voir des éléments justifiant le temps écoulé entre l'annonce du projet d'utilisation du terrain projetée par l'intimée et l'institution des procédures ; [1982] C.S. 994 à la p. 998; appel rejeté sur requête, (12 mars), Montréal 500-09-000972-828 (C.A.).

176. J.E. 98-916 (C.A.).

177. *Lévis (Ville de) c. Rochette*, (25 novembre 1999), Québec 200-09-002356-985 (C.A.).

Dans la présente cause, c'est une véritable injonction qu'on demande à la Cour de prononcer et la question de la diligence raisonnable est un facteur que l'on doit considérer¹⁷⁸.

La Cour devait juger «trop long le délai de 3 ans depuis la construction de la maison» et déclarer que le recours n'avait pas été exercé dans un délai raisonnable.

L'information dont nous disposons, bien que parcimonieuse pour l'instant, indique qu'il existe véritablement une obligation de diligence à l'égard du requérant. Il semble néanmoins ressortir de la jurisprudence que le délai soit moins un obstacle à la contestation lorsque celle-ci vise simplement la cessation d'un usage plutôt que l'élimination d'une construction.

d) Les conditions de forme et de procédure

Les recours prévus aux articles 227 *L.A.U.* et suivants sont exercés par requête. On a vu dans cet élément l'indice principal de la volonté du législateur de «donner aux organismes municipaux une procédure simplifiée pour qu'ils puissent facilement appliquer leurs règlements municipaux»¹⁷⁹.

La procédure intentée sur l'initiative d'une municipalité doit être autorisée au préalable par une résolution de son conseil¹⁸⁰. Néanmoins le troisième alinéa de l'article 56 C.p.c. permet de remédier à ce défaut rétroactivement en tout état de cause, même après le jugement de première instance¹⁸¹ ou en appel¹⁸².

Lorsque la construction ou l'utilisation contestée a fait l'objet d'un permis, le requérant doit en vertu de l'article 5 C.p.c. mettre en cause la

178. (25 juillet 1985), *Terrebonne* 700-05-000350-854, juge Brassard à la p. 5 (C.S.).

179. *Bellefeuille (Municipalité de) c. Knotowt*, *supra* note 138, juge Dubé à la p.5.

180. *Rouyn-Noranda c. Girard*, J.E. 88-1004 (C.S.).

181. *Lapierre c. Lac Brôme (Corp. municipale de la Ville de)*, [1991] R.D.J. 53 (C.A.).

182. *Bégin c. Québec (Ville de)*, J.E. 96-1851 (C.A.), confirmant [1990] R.D.I. 246 (C.S.), requête pour permission d'appeler en Cour suprême rejetée.

municipalité responsable de l'émission de ce permis¹⁸³. Dans *Talbot c. Bigras*¹⁸⁴, la Cour d'appel a considéré que le requérant devait également demander que le tribunal statue sur la validité du permis délivré. D'autres jugements plus convaincants et récents sont à l'effet que l'obtention d'une ordonnance prévue par l'article 227 n'est pas subordonnée à une demande d'annulation visant le permis. Dans *Martel c. Rivière-du-Loup (Ville de)*, le Juge Beauregard explique comment, ici encore, le fond doit l'emporter sur la forme :

L'appelant nous propose que la requête de l'intimée était irrecevable d'une part parce qu'elle ne comportait pas de conclusion visant l'annulation du permis et, d'autre part, parce que l'inspecteur qui avait délivré le permis n'avait pas été assigné. Ces moyens d'irrecevabilité n'ont pas été soulevés en première instance au moment où, si véritablement il y avait un vice dans la procédure de l'intimée, celle-ci aurait pu le corriger. Il n'y a donc pas lieu que nous nous attardions à ce problème qui ne fait que masquer le véritable litige entre les parties¹⁸⁵.

Ce souci de vérifier l'essentiel, soit la réalité de la violation des règlements, a provoqué des motifs comparables dans *Lauzier c. Immeubles Martin Simard* :

Par ailleurs, l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme indique clairement que la "Cour supérieure peut sur requête ... de tout intéressé, ordonner la cessation d'une utilisation ou d'une construction incompatible avec un règlement de zonage» sans exiger qu'en parallèle, une demande d'annulation de permis de construction ne soit effectuée¹⁸⁶.

Par ailleurs certains cumuls de conclusions sont autorisés en vertu de l'article 66 C.p.c. La requête fondée sur l'article 227 *L.A.U.* permet ainsi, à titre accessoire, de faire déclarer la nullité où le défaut d'entrée en vigueur du

183. *Talbot c. Bigras*, (29 janvier 1988), Montréal 500-09-000429-852, J.E. 88-320 (C.A.).

184. *Ibid.*

185. (6 février 1995), Québec 200-09-000113-909, J.E. 95-401, juge Beauregard à la p. 7 (C.A.).

186. (11 novembre 1994), Kamouraska (Rivière-du-Loup) 250-05-000111-948, J.E. 95-542, juge Benoit Morin (C.S.).

règlement justifiant l'usage contesté. De l'avis de la Cour supérieure, il est possible de joindre à la requête principale prise en vertu de l'article 227 des conclusions relevant du jugement déclaratoire et d'obtenir ainsi une décision sur la validité du règlement. Le Juge Crête estime qu'il s'agit manifestement de deux demandes complémentaires¹⁸⁷. Dans un contexte comparable, la Cour supérieure autorisait la même réunion de conclusions, ajoutant que le requérant pouvait agir sans passer par une action en nullité distincte¹⁸⁸. La Cour précisait que «les exigences procédurales ont pour but principal d'assurer la solution de litiges d'une façon logique et d'éviter les situations inextricables»¹⁸⁹. Depuis 1999, l'avis au procureur général exigé par l'article 95 C.p.c. n'est requis que dans les cas où la contestation porte sur une norme constitutionnelle ou quasi constitutionnelle; l'avis n'est en revanche pas nécessaire lorsque la contestation s'appuie sur une illégalité relative aux normes du droit municipal ou lorsqu'il s'agit de vérifier si l'autorité locale a agi conformément aux dispositions des lois habilitantes¹⁹⁰.

Il est également possible de joindre à une requête fondée sur l'article 227 le recours qui est prévu à l'article 81 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁹¹ et qui permet aux municipalités d'intervenir contre le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble pour faire disparaître une nuisance ou une cause d'insalubrité¹⁹². Pareille association peut être réalisée avec le recours que l'article 85 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁹³ met à la disposition des municipalités locales pour enjoindre à une personne de cesser une contravention à cette loi ou de se conformer à une ordonnance de la Commission émise en vertu de l'article 14¹⁹⁴. En revanche

187. 9022-1607 *Québec Inc. c. Teitelbaum*, [1998] R.J.Q. 1793 (C.S.).

188. *Bartolini c. Chagnon*, [1991] R.J.Q. 1702, 1706 (C.S.).

189. *Ibid.* Voir aussi *Val-David (Corp. municipale de) c. Sablières Laurentiennes Ltée*, (16 novembre), Terrebonne (St-Jérôme) 700-05-001479-900, J.E. 98-18, juge Lévesque (C.S.); *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, [1996] R.J.Q. 1541, Juge Otis à la p. 1546 (C.A.) : «L'intérêt de la justice commande que l'on évite la multiplicité des recours lorsqu'ils tendent au même objet et qu'ils mettent en présence les mêmes parties».

190. *Granby (Ville de) c. Martin*, [1999] R.J.Q. 674 aux pp. 677-678 (C.A.).

191. L.R.Q. c. Q-2.

192. *Val-David (Corp. municipale de) c. Sablières Laurentiennes Ltée*, *supra* note 189.

193. L.R.Q. c. P-41.1.

194. *Lajemmerais (Municipalité régionale de comté) c. Brissette*, J.E. 91-181 (C.S.) en appel.

l'article 227 ne permet pas de réclamer des dommages-intérêts pour le préjudice résultant de l'usage illégal d'un immeuble¹⁹⁵.

3) Le jugement rendu à l'occasion du recours

Les jugements intervenant dans le cadre des articles 227 et suivants ont soulevé beaucoup de commentaires en raison de la discrétion que les tribunaux se sont reconnue quant à l'application des sanctions autorisées (a) et des effets diminués des jugements résultant du refus d'assimiler les ordonnances accordées à l'injonction véritable (b).

a) Le pouvoir discrétionnaire du tribunal

La première décision de la Cour d'appel faisant état d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application des sanctions semble avoir été rendue dans l'affaire *Legris c. Doucet*¹⁹⁶. La Cour était saisie d'un pourvoi contre un jugement de la Cour supérieure ayant refusé une ordonnance de démolition d'une construction à laquelle on reprochait une violation du règlement de zonage quant aux marges avant, latérale et sud. Selon son interprétation des dispositions pertinentes, le premier juge avait estimé que la maison construite par l'intimé rencontrait les exigences prévues au règlement. La Cour d'appel devait mentionner à ce sujet qu'elle n'était pas convaincue de l'existence d'une erreur d'interprétation¹⁹⁷. Néanmoins, après avoir constaté la bonne foi de l'intimé, la Cour supérieure exprimait l'avis que dans le cas de violation mineure d'un règlement de construction ou de zonage, la Cour avait la discrétion de ne pas imposer une sanction aussi draconienne que la démolition. En accord avec le juge de première instance, la Cour d'appel exprimait l'avis «que le mot “peut” dans l'article 227 est non seulement attributif de juridiction mais également attributif de discrétion». La Cour devait poursuivre ainsi :

La démolition de la construction n'est pas obligatoirement le remède approprié pour toute violation d'un règlement de zonage si minime

195. *Soudure Mobile D. Pilon c. Larose*, [1990] R.L. 93 (C.A.).

196. (1986), 31 M.P.L.R. 317 à la p. 324 (C.A.); le sommaire de la décision est aussi rapporté à J.E. 86-424 (C.A.).

197. *Ibid.*

soit-elle, du moins à l'initiative d'un particulier. La Cour n'est pas obligée par l'article 227 d'ordonner la démolition d'une construction chaque fois qu'un propriétaire de terrain prouve que la construction de son voisin enfreint légèrement un règlement de zonage ou de construction¹⁹⁸.

Ainsi l'existence de la discrétion judiciaire était rattachée à la rédaction particulière de l'article 227 et à la présence du mot "peut" dans sa partie introductive. Cette même explication devait justifier le maintien de la discrétion judiciaire dans les jugements subséquents de la Cour d'appel¹⁹⁹ et permettre le rejet de recours en présence de violations mineures de la réglementation²⁰⁰.

Le Juge Chevalier donnait même à cette discrétion une présentation qui suggérait une certaine ampleur :

Pour être qualifiée de judiciaire, l'exercice de cette discrétion doit passer, à mon avis, par un examen sérieux de la violation invoquée au règlement de zonage et par l'établissement d'une équivalence raisonnable entre l'importance de cette violation et la rigueur du remède recherché²⁰¹.

Ces propos suggéraient l'adoption d'une échelle introduisant différents niveaux dans l'illégalité et la décision de n'appliquer les sanctions prévues qu'à partir d'un certain degré de gravité. L'origine attribuée à la discrétion judiciaire et la portée qui lui était reconnue n'ont pas fait, et pour cause, l'unanimité.

La première note discordante est celle du Juge Jacques dans *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.* Sans être en désaccord avec les

198. *Ibid.*

199. *Boily c. Bélanger*, *supra* note 165 à la p. 574; *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.*, (4 janvier 1990), Montréal 500-09-001064-872, J.E. 90-310, juge Chevalier à la p. 13 (C.A.); *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 à la p. 1068 (C.A.); *Tawell c. St-Léon de Standon (Corp. municipale de)*, [1995] R.D.J. 18 à la p. 22 (C.A.).

200. Voir aussi *Lévis (Ville de) c. Rochette*, *supra* note 177.

201. *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.*, *supra* note 199 à la p. 13.

autres membres de la Cour d'appel sur l'issue du litige, le Juge Jacques ne partage pas le même point de vue quant à la discrétion judiciaire :

Avec respect, je suis d'avis que le mot peut de l'article 227 est uniquement attributif de compétence.
[...]

L'article 227 fait partie du Titre "Sanctions et recours" de la loi qui confie à la Cour supérieure diverses compétences destinées à assurer le respect de l'aménagement décrété par l'autorité compétente.

Le premier alinéa de l'article n'attribue pas une simple faculté à la Cour supérieure qu'elle pourrait choisir d'exercer à son gré. C'est plutôt une disposition habilitante que la Cour a l'obligation d'exercer dans les cas prévus par la loi. Il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire puisqu'ainsi le respect de l'aménagement relèverait de la discrétion de la Cour. L'alinéa ne détermine pas un accessoire à l'exercice d'une discrétion, mais la juridiction elle-même.

La discrétion que la Cour peut exercer vient d'autres dispositions législatives que le premier alinéa de l'article. Le cas le plus évident est celui qui est prévu au dernier alinéa eu égard à la démolition d'une construction ou la remise en état d'un terrain "s'il n'existe pas d'autre remède utile"²⁰².

Cette réaction du Juge Jacques pouvait d'ailleurs s'appuyer sur les principes d'interprétation déjà exposés par le juge Pigeon :

"Peut" est souvent impératif d'une certaine manière. En effet, "peut" est impératif quand il est attributif de juridiction judiciaire ou quasi judiciaire. Il faut bien noter attributif de juridiction judiciaire ou quasi judiciaire, pas administrative; l'expression judiciaire ou quasi judiciaire s'oppose en quelque sorte à administratif. Quand, donc, "peut" est attributif de juridiction judiciaire, il est impératif. Il l'est comme conséquence de la règle non écrite de la common law, qui fait autorité chez nous parce que c'est une règle de droit public, que "tout

202. *Ibid*, juge Jacques à la p. 2.

tribunal judiciaire ou quasi judiciaire a le devoir d'exercer sa juridiction". Quand une juridiction est confiée à un tribunal, ce tribunal a le devoir de l'exercer. Par conséquent, il manque à son devoir, donc il enfreint la loi, quand il ne l'exerce pas. Si sa juridiction est accordée par le mot "peut", il en résulte évidemment que le mot "peut" est impératif²⁰³.

En fait, on pourrait avancer, pour paraphraser les propos du Juge Jacques, que la discrétion, même judiciaire, a quelque chose d'incompatible avec l'idée de légalité, dans la mesure où elle permet de freiner ou d'atténuer l'application des règles. Wade évoquait ainsi le malaise créé par la présence de cette institution :

The discretion to withhold remedies against unlawful action may make inroads upon the rule of law, and must therefore be exercised with the greatest care. In any normal case the remedy accompanies the right²⁰⁴.

Jusqu'à maintenant la discrétion judiciaire est intervenue nous semble-t-il dans trois directions : dans l'appréciation du délai admissible²⁰⁵, pour refuser une sanction comme la démolition lorsque l'illégalité ne résulte pas d'un manquement aux règles de fond, mais plus restrictivement de la seule absence de permis²⁰⁶, mais principalement lorsque le tribunal est confronté à une violation mineure des règlements d'urbanisme²⁰⁷.

L'intervention indulgente de la discrétion judiciaire en présence de violations mineures des règlements d'urbanisme peut paraître inconciliable avec les mécanismes que le législateur a spécialement mis en place et qui prévoient

203. L. P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois*, 3^e éd., Québec, Publications du Québec, 1986 à la p. 65.

204. H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 5^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1985 à la p.592.

205. Voir la partie II - A. 2) c), ci-dessus.

206. Voir la partie II - A. 2) d), ci-dessus.

207. Voir la partie II - A. 2) a), ci-dessus.

l'obtention de dérogations mineures avant l'exécution de travaux et en suivant une démarche spécifique sans relation avec la discrétion judiciaire²⁰⁸.

Néanmoins, la jurisprudence actuellement disponible est d'avis que l'attribution aux municipalités du pouvoir d'adopter des règlements autorisant des dérogations mineures n'a pas eu pour effet d'enlever le pouvoir discrétionnaire accordé à la Cour supérieure par l'article 227 de la loi²⁰⁹. Cette prise de position est simplement énoncée sans motivation particulière.

Pourtant, les dispositions détaillées qui encadrent l'attribution des dérogations mineures révèlent beaucoup à celui qui veut sonder les vues ou les intentions du législateur à l'égard de ce sujet.

En premier lieu la loi identifie des domaines de la réglementation d'urbanisme à propos desquels la possibilité d'accorder des dérogations est déniée. L'article 145.1 *L.A.U.* permet en effet l'adoption d'un «règlement sur les dérogations mineures aux dispositions des règlements de zonage et de lotissement *autres que celles qui sont relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol*». On constate immédiatement que certaines, parmi les normes d'urbanisme les plus importantes, sont mises à l'abri des dérogations mineures ou déclarées intouchables. En ces matières, la présence de l'interdiction législative formelle de dérogations, même mineures, semble inconciliable avec l'idée qu'elles puissent procéder d'une autre source, même de la discrétion judiciaire. Par ailleurs, toutes les dispositions de la section consacrée aux dérogations mineures visent à contraindre ou à discipliner l'attribution d'une telle dérogation : l'obligation de mettre en place un comité consultatif d'urbanisme qui sera (art. 145.1) appelé plus tard à donner son avis sur l'attribution d'une dérogation, la nécessité d'un règlement précisant la procédure à suivre, l'identification des zones où une dérogation peut être accordée, les dispositions qui peuvent donner lieu à dérogation (art. 145.3). Les conditions dans lesquelles une dérogation peut être accordée font également

208. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1985, c. 27; cette loi ajoutait les article 145.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

209. *Boily c. Bélanger*, *supra* note 165; voir les propos du juge Tyndale à la p. 575. La décision est également rapportée à (1991), 33 Q.A.C. 150 et J.E. 89-351 (C.A.).

l'objet d'une certaine attention : «La dérogation ne peut être accordée que si l'application du règlement a pour effet de causer un préjudice sérieux à la personne qui la demande. Elle ne peut non plus être accordée si elle porte atteinte à la jouissance, par les propriétaires des immeubles voisins, de leur droit de propriété» (art.145.4). La dérogation doit ensuite être recherchée avant d'entreprendre la construction. Elle ne peut bénéficier *a posteriori* à des travaux en cours ou déjà exécutés, sauf s'ils ont fait l'objet d'un permis de construction et ont été effectués de bonne foi (art. 145.5). La loi a voulu éviter l'influence susceptible de naître du fait accompli. L'attribution d'une dérogation est encore entourée d'une publicité destinée à permettre aux intéressés de faire connaître leurs objections (art. 145.6). La décision relève enfin du conseil municipal lui-même (art. 145.7). La rigidité du système montre l'intérêt que le législateur porte au respect intégral de la légalité en matière d'urbanisme, et sa présence semble inconciliable avec l'intervention en parallèle d'une discrétion, même judiciaire, permettant d'obtenir d'une autre manière un écart par rapport aux normes applicables.

Cette constatation incite à un examen plus attentif des jugements. Celui-ci révèle que le caractère mineur de la violation n'est pas toujours le seul facteur qui oriente la discrétion judiciaire vers le rejet d'une requête en démolition; d'autres «circonstances atténuantes» alimentent autant, sinon d'avantage la motivation des jugements.

Dans *Legris c. Doucet*²¹⁰, décision de la Cour d'appel souvent citée comme établissant la discrétion judiciaire, l'examen des motifs montre que le caractère mineur de la violation est loin d'être le seul facteur pris en considération pour justifier le rejet de la demande. La Cour d'appel relève que l'infraction a été commise par inadvertance²¹¹, et que la bonne foi de l'intimé a été établie²¹². La réalité de l'illégalité était par ailleurs plus qu'incertaine. Le juge de première instance avait estimé qu'elle était inexistante et que la

210. (1986), 31 M.P.L.R. 317 (C.A.), J.E. 86-424.

211. *Ibid.* à la p. 324.

212. *Ibid.* à la p. 323.

construction attaquée respectait les marges prévues au règlement. La Cour d'appel s'est dite non convaincue qu'il avait erré sur ce point²¹³.

L'affaire *Pierrefonds (Ville de) c. Pépinière de l'ouest de l'île Inc.*²¹⁴ est spécialement présentée comme faisant la promotion de la discrétion judiciaire dans le but d'atténuer la sévérité des sanctions. Ici encore une lecture attentive des motifs donne une impression contraire. Le jugement n'aboutit pas à un refus d'intervention : l'ordonnance recherchée pour enrayer l'utilisation illégale d'un immeuble est d'abord accordée. Par ailleurs le dispositif détaillé du jugement comporte des ordonnances visant à sanctionner toutes les illégalités reprochées; il enjoint en particulier d'exécuter «tous les travaux nécessaires à la remise des lieux dans l'état où ils devraient être pour devenir conformes au règlement» et encore «de démolir tout agrandissement et toute construction qui aurait pu être érigés». Bien qu'il fasse état avec une certaine générosité de la discrétion judiciaire, ce jugement ne témoigne pas d'un relâchement quant à la sanction de la légalité mais au contraire d'une parfaite rigueur.

Dans *Boily c. Bélanger*²¹⁵, la Cour relève encore, en marge du caractère mineur de la dérogation, les différentes autorisations obtenues par le propriétaire du terrain et le permis de construction qui lui a plus tard été délivré, que ces différentes étapes ont été «entrecoupées d'adoptions de lois et de règlements divers [donnant] lieu à un enchevêtrement parfois inextricable qui permet difficilement de voir ce que sont les droits des uns et des autres»²¹⁶. La bonne foi de l'intimé est par ailleurs admise²¹⁷. La Cour note enfin que le manque de profondeur du lot reproché ne cause au voisin aucun préjudice et que la sanction ne serait d'aucune utilité²¹⁸.

Plus récemment encore en 1999, dans *Gauthier c. Froment*²¹⁹, la Cour d'appel réfère à ces précédentes décisions qui font état de la discrétion judiciaire

213. *Ibid.* à la p. 324.

214. *Supra* note 199.

215. *Supra* note 165.

216. *Ibid.* à la p. 573.

217. *Ibid.* à la p. 574.

218. *Ibid.* à la p. 575.

219. (12 mai 1999), Montréal 500-09-000307-959, J.E. 99-1126 (C.A.).

et de la possibilité de rejeter une poursuite fondée sur une infraction mineure. Le Juge Nuss semble toutefois avoir été autant influencé par d'autres considérations :

L'application de ces principes au cas sous étude m'amène à conclure que le bâtiment de Froment de devrait être ni déplacé ni démoli.

La preuve révèle que Froment a, en toute bonne foi, entrepris la construction de son immeuble uniquement après avoir obtenu le permis nécessaire à cette fin²²⁰.

La présence de la bonne foi semble toujours essentielle à l'intervention de la discrétion judiciaire dans les cas d'infraction mineure²²¹. La violation consciente de la réglementation ou la réalisation de travaux en dépit d'un refus de permis ne permet pas d'en tirer profit²²².

Dans d'autres affaires, c'est souvent d'une manière non essentielle ou superflue que le tribunal fait appel au caractère mineur de l'illégalité. Dans *Kaczynski c. Bernier*²²³, l'affaire était encore en délibéré devant la Cour supérieure lorsque le règlement, dont la violation constituait la source de l'illégalité, fut abrogé. Sur cette base seule, l'ordonnance de démolition cessait d'être justifiable puisque la situation contestée venait d'être régularisée.

Si la présence de la discrétion judiciaire peut à première vue soulever un sentiment de malaise face aux exigences normales de la légalité, son utilisation réelle n'a pas concrétisé les craintes qui peuvent à première vue être éprouvées. Dans ce qu'il a d'essentiel, le recours prévu par l'article 227 demeure une forme d'injonction. Il y puise ses origines et la finalité qu'il poursuit respecte tous les éléments de la définition que l'article 751 C.p.c. donne de l'injonction. Or le texte de l'article 227 de la Loi ne donne pas toutes les précisions utiles qui

220. *Ibid.*, juge Nuss à la p. 20.

221. *St-Lazare (Municipalité de la Paroisse de) c. Rabinovitch*, (25 octobre 1999), Montréal 500-09-001969-963, J.E. 99-2113 (C.A.).

222. *St-Hubert (Municipalité de la Paroisse de) c. Martin*, (31 août 1999), Québec 200-09-001409-975, J.E. 99-1766 (C.A.).

223. *Supra* note 147.

permettraient de rendre justice dans toutes les circonstances. L'injonction régulière a toujours été accompagnée d'éléments d'équité qui ont permis d'apporter un certain équilibre face au caractère extrême que la sanction pourrait avoir dans certains contextes. Le comportement du demandeur ou la théorie des «mains propres»²²⁴ de même que le délai qu'on aura laissé s'écouler²²⁵ sont des éléments qui ont souvent été associés à la discrétion dont dispose le juge saisi de la demande.

Si l'on convient que ce recours constitue une modalité de l'injonction, et le rapprochement nous semble inévitable compte tenu de ses objectifs, la présence d'une certaine discrétion judiciaire nous semble inévitable pour tempérer les conséquences brutales ou indésirables que son application mécanique pourrait entraîner. Dans l'ensemble, les jugements qui sont accessibles ne démontrent pas que l'usage de la discrétion par les tribunaux a restreint indûment le fonctionnement de la légalité dans la matière qui nous intéresse.

b) L'effet du jugement

La présence des recours fondés sur les articles 227 et suivants de la *L.A.U.* a été attribuée par tous les observateurs à la volonté du législateur d'introduire des modalités contentieuses plus efficaces et plus expéditives que les ressources déjà existantes²²⁶. On en a dit ainsi qu'ils venaient «pallier aux principales insuffisances des recours de droit commun et des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal*»²²⁷.

224. *Trudel c. Clairol Inc. of Canada*, [1975] 2 R.C.S. 236; *Mutuelle du Canada (La), Compagnie d'assurance sur la vie c. Suppa*, J.E. 91-546 (C.S.); *156694 Canada Inc. c. Pfeiffer*, J.E. 89-1429 (C.S.); *Brasserie Labatt Ltée c. Montréal (Ville de)*, [1987] R.J.Q. 1141 (C.S.).

225. *Dasken*, *supra* note 29; *Vidéotron Ltée c. Industries Microlec Produits électroniques Inc.*, [1987] R.J.Q. 1246 (C.A.); *Gaz Métropolitain c. Caisse populaire Riviera*, [1992] R.D.I. 31 (C.S.).

226. Y. Duplessis et J. Héту, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 à la p. 254; D. Michaud, *supra* note 115 aux pp. 7, 18; M.-A. Lechasseur, *supra* note 115 aux pp. 16-17.

227. D. Michaud, *supra* note 115 à la p. 18.

Pourtant la jurisprudence actuelle donne à l'ordonnance rendue un statut qui en limite substantiellement les effets. Elle lui refuse certains des avantages les plus importants qui accompagnent l'injonction. Plus exactement, elle déclare inapplicable l'article 760 C.p.c. qui maintient l'injonction en vigueur nonobstant l'appel. En conséquence l'ordonnance mandatoire émise en vertu de l'article 227 a le statut d'un jugement ordinaire et ses effets sont suspendus lorsque l'intimé décide de se pourvoir en appel²²⁸. L'efficacité du recours s'en trouve ainsi substantiellement altérée.

Ce résultat provient donc du refus de voir dans l'ordonnance émise en vertu de l'article 227 un équivalent de l'injonction. Cette dissociation n'a pourtant pas été immédiate. Au contraire, dans un nombre assez substantiel de décisions, la Cour supérieure a d'abord estimé que l'application de l'article 227 donnait lieu effectivement à une injonction²²⁹.

Le changement de direction a été opéré par la Cour d'appel. La première opinion de cette cour à l'égard du sujet semble avoir été émise en 1985 dans *Raymond c. Corp. mun. de Loretteville*²³⁰. Ce jugement n'a pas eu pour certains

228. *Laval (Ville de) c. Cardinal*, J.E. 88-568 (C.S.); *Raymond c. Loretteville (Corp. municipale de)*, (17 septembre 1985 et 26 novembre 1986) Québec 200-09-000544-855 (C.A.); *Les Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1988] R.D.J. 324 (C.A.); *Automobiles Marc Gariépy Inc. c. St-Jean-de-Boischatel (Mun. du Village de)*, [1990] R.D.J. 551 (C.A.); *Entreprises Sioui et Frères Inc. c. St-Gabriel de Valcartier (Mun. de)*, [1994] R.D.J. 333 (C.A.); *165440 Canada Inc. c. Hull (Ville de)*, [1995] R.D.J. 3 (C.A.).

229. *Beauport (Ville de) c. Turgeon*, J.E. 86-331 (C.S.); *Ste-Agathe-Sud (Corp. du Village de) c. Chanteclclair Co.*, [1987] R.D.I. 517 (C.S.), désistement d'appel; *Boily c. Bélanger*, (4 décembre 1987), Alma 160-05-000063-876, juge Lafrenière (C.S.), conf. par [1989] R.J.Q. 572 (C.A.), J.E. 89-351, et (1991) 33 Q.A.C. 150; plus récemment, *Alimentation Gérard Villeneuve (1998) Inc. c. Loblaw Québec Ltée*, (9 mars 2000), Longueuil 505-05-005627-994, juge Tellier à la p. 48 (C.S.). Voir encore les jugements suivants répertoriés par D. Michaud, *supra* note 116 : *Bélanger c. Mascouche (Ville de)*, (23 juillet 1982), Joliette 705-05-000729-814, juge Degas (C.S.); *St-Aimé-du-Lac-des-Iles (Corp. mun.) c. Therrien*, (2 avril 1985), Labelle 560-05-000154-841, juge Major; *Gullander c. Desy et Lac Nominique (Corp. municipale de)*, (25 juillet 1985), Terrebonne 700-05-000350-854, juge Brassard (C.S.); *Laval (Ville de) c. 2322-0114 Québec Inc.*, (3 octobre 1986), Montréal 500-05-004873-863, juge Hannan (C.S.); *Laterrière (Corp. du Village de) c. Lemay*, (25 mai 1987), Roberval 150-05-000249-864, juge M. Simard (C.S.).

230. *Raymond c. Loretteville (Corp. municipale de)*, (17 septembre 1985), Québec 200-09-000544-855 (C.A.).

juges, semble-t-il, une autorité définitive. Dans un jugement de 1988, l'affaire *Frenette c. Bégin*²³¹, le juge McCarthy mentionnait qu'un jugement accueillant une requête en vertu de l'article 227 *L.A.U.* «constitue possiblement une injonction permanente pour les fins des articles 751 et suivants C.P.». Dans l'esprit du Juge Lebel, ce dernier jugement «jetait un doute sur la nature de cette ordonnance»²³².

Le sujet était remis à l'étude, en 1990, dans *Automobiles Marc Gariépy Inc. c. St-Jean-de-Boischatel (Mun. du Village de)*²³³. À la suite d'une ordonnance de cesser l'exploitation d'un commerce de réparation d'automobiles, les parties se sont retrouvées dans l'incertitude concernant les effets du jugement rendu. L'ordonnance émise en vertu de l'article 227 se trouvait-elle, comme tout jugement ordinaire, suspendue par l'effet de l'appel (497 C.p.c.), ou devait-elle demeurer en vigueur et exécutoire, nonobstant l'appel, conformément à l'article 760 C.p.c. applicable en matière d'injonction. La Cour devait conclure que l'ordonnance visée à l'article 227 ne constituait pas une injonction et ne pouvait ainsi bénéficier des effets prévus à l'article 760 C.p.c.

Les motifs présentés ne sont pas très détaillés. La Cour relève d'abord la différence de régime procédural qui fait intervenir l'action en regard de l'injonction. Cette différence peut-être jugée comme n'ayant rien de surprenant si l'on considère que l'intention du législateur était de répondre à l'efficacité souhaitée dans le contentieux de l'aménagement par l'introduction d'une modalité améliorée de l'injonction. En 1979, chacun avait en mémoire le jugement *Dasken*, qui au terme d'une action en injonction, venait d'ordonner la démolition d'un immeuble, que le temps, justement requis par la procédure de l'injonction traditionnelle, avait permis de compléter. Par ailleurs, dans cette affaire encore, la présence d'une procédure par requête n'avait pas empêché le juge Pigeon de voir dans le recours alors prévu à l'article 426 de la *Loi sur les cités et villes* une modalité de l'injonction²³⁴.

231. [1988] R.D.J. 271 à la p. 273 (C.A.).

232. *Automobiles Marc Gariépy Inc. c. Mun. du Village de St-Jean-de-Boischatel*, *supra* note 228 à la p. 555.

233. *Ibid.*

234. *Dasken*, *supra* note 29 à la p. 16 *in fine*.

Le jugement *Automobiles Marc Gariépy* fait également référence aux différentes étapes que peut comporter l'injonction, lorsque l'on recherche ses effets interlocutoires. L'injonction interlocutoire n'est qu'une modalité ou un élément accessoire de l'injonction. Lorsque l'on insiste sur des éléments de différence comme l'existence ou l'absence d'un droit clair, la balance des inconvénients, l'obligation de verser caution, etc., l'on s'adresse à des éléments qui sont étrangers à l'injonction principale et qui ne concernent pas le jugement final et à venir. Ces précautions sont normales et équitables dans le contexte d'une procédure qui n'établit pas d'une manière définitive le droit des parties. Or le jugement rendu au terme d'un recours fondé sur l'article 227 n'a rien de temporaire ou d'interlocutoire. C'est un jugement qui est rendu au terme d'une enquête et d'un débat complet en droit et qui a un caractère de finalité, sous réserve de l'appel qui peut en être porté.

Il est permis de penser que la comparaison serait plus juste si l'ordre émis en vertu de l'article 227 était mis en relation, non pas avec l'injonction interlocutoire visée à l'article 752 C.p.c., mais avec la définition réelle ou la demande principale en injonction telle que présentée à l'article 751 de ce code. Un tel rapprochement laisse voir que dans ses éléments essentiels, l'ordre qui procède de l'article 227 *L.A.U.* n'est pas à distance de la définition de l'injonction présentée comme «une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges, enjoignant à une personne [...] de ne pas faire ou de cesser de faire, ou dans les cas qui le permettent, d'accomplir un acte ou une opération déterminés, sous peine que de droit» (art. 751 C.p.c.).

L'affaire *Automobiles Marc Gariépy* semble encore justifier la spécificité de l'injonction par la présence «des sanctions aggravantes» et référence est faite aux articles 49 C.p.c. et suivants. Si l'outrage au tribunal est le plus souvent associé au mépris de l'injonction, le texte de l'article 50 en déclare coupable «celui qui contrevient à une ordonnance ou une injonction du tribunal». Si la mise en œuvre de l'article 227 n'a pas jusqu'à maintenant fait appel aux sanctions prévues aux articles 49 et suivants du *Code de procédure*, cette réalité n'a pas pour effet d'en exclure l'application. Un jugement de la Cour supérieure considère d'ailleurs, sans néanmoins la juger bien fondée en

l'espèce, qu'une requête pour outrage au tribunal est recevable lorsqu'une ordonnance rendue en vertu de l'article 227 n'est pas respectée²³⁵.

Il faut également tenir compte de cette directive qui est donnée par l'article 232 et qui demande que le recours soit instruit et jugé d'urgence. L'exigence de célérité qui est ici particulièrement véhiculée semble peu compatible avec la possibilité que la seule inscription du jugement en appel en suspende les effets.

Bref le contenu essentiel du recours prévu par l'article 227 nous semble rejoindre l'injonction plutôt que s'en éloigner. Si l'on rapproche de cette constatation les origines du recours et les intentions véritables du législateur qui ont conduit à l'adoption de l'article 227, il est permis de penser qu'il a voulu instaurer une version améliorée de l'injonction plutôt qu'une démarche qui serait en retrait par rapport à celle-ci.

La Cour d'appel dans *Automobiles Marc Gariépy*²³⁶ considère que cette procédure simplifiée dérive «à l'origine, de la requête en démolition que prévoyait l'article 426 (1) b de la *Loi des cités et villes*». Mais déjà l'article 426 (1) b représentait une version de l'injonction, réaménagée pour permettre une réaction plus efficace et prompte (par simple requête) dans le but d'enrayer les infractions en matière de zonage et d'éviter d'être en retard sur le fait accompli (ce qui se serait produit dans l'affaire *Dasken* n'eût été l'intervention de la Cour suprême). Comme l'explique bien Me Denis Michaud²³⁷, le juge Pigeon, rendant jugement dans l'affaire *Dasken*, avait déjà assimilé à l'injonction le recours prévu à l'article 426 de la *Loi des cités et villes*.

Cette jurisprudence, qui se maintient malgré tout, attribue donc toujours à l'ordonnance émise en vertu de l'article 227 le statut d'un jugement ordinaire et a pour conséquence d'en suspendre les effets lorsque l'intimé décide de porter l'affaire en appel.

235. *Chatham (Municipalité du canton de) c. Bigras*, J.E. 94-1844 (C.S.).

236. *Supra* note 29 à la p. 553 *in fine*.

237. *Supra* note 116 à la p. 43.

La situation ainsi créée n'est pas pour autant sans issue. Le débat pour l'instant est transporté ailleurs : peut-on obtenir des résultats plus ou moins comparables en misant sur l'exécution provisoire? L'exécution provisoire reste un mécanisme qui permet à l'ordonnance de rester efficace même si le jugement rendu est porté en appel. L'exécution provisoire peut être ordonnée par le tribunal de première instance (art. 547 C.p.c.). Elle peut être recherchée ultérieurement auprès d'un juge de la Cour d'appel lorsque celle-ci est saisie de l'affaire; l'exécution provisoire déjà accordée peut être alors également suspendue (art. 550 C.p.c.).

Les circonstances qui y donnent ouverture sont exposées à l'article 547 du *Code de procédure civile*. L'exécution provisoire intervient selon deux modalités. Elle est d'abord en principe obtenue de plein droit dans certaines circonstances qui restent étrangères au droit de l'urbanisme (art. 547, al. 1); elle peut ensuite être ordonnée sur demande par le tribunal «dans les cas d'urgence exceptionnelle ou pour quelque autre raison jugée suffisante notamment lorsque le fait de porter l'affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable, pour la totalité ou pour une partie seulement du jugement» (art. 547, al. 2).

Cette version actuelle du deuxième alinéa de l'article 547 est consécutive à des modifications apportées en 1993 et 1995. Avant 1993 le texte pertinent ne permettait au tribunal d'accorder l'exécution provisoire sur demande que «dans les cas d'urgence exceptionnelle». Cette version a généré une jurisprudence assez peu favorable à l'exécution provisoire. Dans deux jugements de 1988, la Cour d'appel requérait la présentation d'une preuve étayant formellement l'urgence exceptionnelle²³⁸. L'exigence du législateur que la requête soit instruite et jugée d'urgence (art. 232 *L.A.U.*) n'était pas considérée comme une présomption légale à l'effet que l'ordonnance mandatoire émise en vertu des articles 227 et suivants répond à une demande qui intéresse un cas d'urgence exceptionnelle²³⁹. Dans les affaires déjà signalées, l'exécution

238. *Frenette c. Sherbrooke (Ville de)*, [1988] R.D.J. 271 à la p. 273 (C.A.); *Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, [1988] R.D.J. 324 à la p. 325 (C.A.).

239. *Frenette c. Sherbrooke (Ville de)*, *ibid.* à la p. 273; *Carrières Rive-Sud Inc. c. Boucherville (Ville de)*, *ibid.* à la p. 326.

provisoire a été refusée alors qu'il s'agissait de faire cesser l'exploitation d'une carrière active depuis plusieurs années (*Carrières Rive-Sud Inc. c. Ville de Boucherville*) ou l'utilisation d'un emplacement «à des fins de salle d'amusements et arcades» (*Frenette c. Ville de Sherbrooke*).

En 1993 et 1995 la disposition pertinente a été modifiée. Après 1993²⁴⁰, l'exécution provisoire pouvait être accordée non seulement «dans les cas d'urgence exceptionnelle» mais encore «pour quelque autre raison spéciale». En 1995²⁴¹, le législateur remplaçait cette dernière référence. En marge de l'urgence exceptionnelle, l'exécution provisoire était encore accessible «pour quelque autre raison jugée suffisante notamment lorsque le fait de porter l'affaire en appel risque de causer un préjudice sérieux ou irréparable, pour la totalité ou pour une partie seulement du jugement».

La Cour d'appel a déjà eu l'occasion de dire que cette nouvelle version du texte, tout en conservant pour le requérant une obligation de preuve (qui pouvait porter sur quelque autre raison alors «spéciale» et maintenant «jugée suffisante»), accorde manifestement aux tribunaux une large mesure de discrétion²⁴². La cour décidait alors qu'une raison spéciale justifiant l'exécution provisoire doit être reconnue lorsque la contestation de celui contre qui l'ordonnance a été émise a un caractère opportuniste. La mesure provisoire était alors accordée à l'encontre d'un propriétaire tentant de rentabiliser un terrain situé dans une zone résidentielle en y faisant du stationnement commercial.

En revanche, il semble y avoir des difficultés à reconnaître une raison spéciale d'accorder l'exécution provisoire lorsque l'activité contestée à derrière elle un certain passé ou a été tolérée pendant un certain temps. Dans *Les Entreprises Sioui et Frères Inc. c. Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier*, la Cour d'appel a refusé de reconnaître une raison spéciale justifiant l'exécution

240. *Loi modifiant le Code de procédure civile et la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1993, c. 30, art. 15.

241. *Loi modifiant le Code de procédure civile et la loi sur les cours municipales*, L.Q. 1995, c. 2, art. 9.

242. *165440 Canada Inc. c. Hull (Ville de)*, *supra* note 228.

provisoire d'une ordonnance de cessation d'usage concernant l'exploitation d'une carrière en opération depuis environ 4 ans²⁴³.

En juin 1999, la Cour d'appel a été saisie d'un dossier qui a permis au Juge Gendreau de livrer un supplément d'information sur les conditions entourant l'exécution provisoire²⁴⁴. Invoquant la violation de son règlement de zonage, la Ville de Québec avait obtenu une ordonnance obligeant l'intimé à démolir des travaux de rénovation et à cesser des activités commerciales au rez-de-chaussée de son bâtiment. L'exécution provisoire nonobstant l'appel ayant été accordée, le propriétaire demande au juge de la Cour d'appel de suspendre l'exécution provisoire. Le juge Gendreau consacre beaucoup d'attention aux conditions dont l'article 547 du C.p.c. entoure l'exécution provisoire. Il rappelle spécialement que cette institution offre d'importantes similitudes avec l'injonction : l'apparence de droit examinée en fonction de la valeur, *prima facie*, du pourvoi, le dommage et surtout la balance des inconvénients. Avant d'examiner l'application de ces conditions en l'espèce, le Juge Gendreau fait état de considérations nouvelles qui semblent très favorables au développement de l'exécution provisoire : «Le recours est ici de droit public. Il vise à forcer un citoyen à respecter le règlement de construction et de zonage de la Ville. L'intérêt public est donc en cause»²⁴⁵.

Relativement à l'apparence de droit, le juge estime que l'autorité a démontré l'existence d'un droit clair; les violations à la réglementation étaient connues de l'intimé, voulues par lui et il les a sciemment continuées. Le jugement est pour sa part convaincant et ne présente aucune faiblesse apparente.

Quant à l'évaluation de la balance des inconvénients, le juge en dit qu'elle exige dans un cas comme celui-ci l'examen de l'intérêt public. Il ressort des propos du juge Gendreau que la balance des inconvénients favorise l'application plutôt que la suspension d'un règlement municipal en vigueur depuis un certain temps (deux décennies en l'espèce), validement adopté et

243. *Les Entreprises Sioui et Frères Inc. c. Saint-Gabriel-de-Valcartier (Municipalité de)*, *supra* note 228.

244. *Paradis c. Québec (Ville de)*, (15 juin 1999), Québec 200-09-002630-991, J.E. 99-1330 (C.A.).

245. *Ibid.* à la p. 5.

manifestement autorisé par la loi habilitante. L'autorité n'aurait pas à prouver l'existence d'un préjudice résultant d'un refus de l'exécution provisoire²⁴⁶. «L'intérêt public n'a pas à être démontré, l'autorité publique est présumée le véhiculer». Ici l'appelant a choisi délibérément de violer des normes par ailleurs valides. Ces circonstances, en regard de l'intérêt public, constituent une raison suffisante justifiant l'exécution provisoire. Celle-ci est maintenue quant à l'usage dérogatoire seulement. «En effet, si l'usage dérogatoire cesse, il est inutile de démolir immédiatement» d'autant qu'en l'espèce l'audition du pourvoi est fixée dans les mois suivants.

L'obtention de l'exécution provisoire serait par ailleurs plus difficile lorsque la requête comporte des aspects trop préventifs. Dans *Lauzier c. Immeubles Martin Simard Ltée*²⁴⁷, le requérant demandait qu'il soit déclaré que le permis de construction délivré à l'intimé l'avait été en contravention avec le règlement de zonage et qu'il soit ordonné de cesser les travaux de construction. La Cour supérieure fait droit aux conclusions essentielles de la requête, mais refuse l'exécution provisoire; elle relève des faits que depuis l'émission du permis de construction, «il n'y a eu aucuns travaux effectués sur le terrain visé, si ce n'est une simple préparation du sol»²⁴⁸. Le tribunal laisse voir clairement que dans une hypothèse contraire, i.e. celle où il y aurait eu démarrage des travaux, les circonstances seraient de nature à justifier une solution différente.

Les dossiers dans lesquels l'exécution provisoire a été discutée ont souvent concerné des activités ou des sites déjà en opération. Cette réalité déjà constituée et la présence du temps écoulé avant l'intervention de la procédure rendaient plus difficile la reconnaissance d'un «cas d'urgence exceptionnelle» ou de «quelque autre raison spéciale» ou «suffisante»²⁴⁹. Des circonstances différentes pourraient justifier d'autres appréciations. L'hypothèse d'une construction qui progresse dans l'illégalité semble par exemple justifier davantage la présence de l'exécution provisoire. En son absence, la réalisation

246. *Ibid.* à la p. 8.

247. J.E. 95-542 (C.S.).

248. *Ibid.*; juge Morin à la p. 11.

249. Dans *Entreprises Bourget Inc. c. Bélanger*, la Cour d'appel a confirmé un jugement ordonnant l'enlèvement d'une usine et la cessation des opérations [1996] R.J.Q. 1541 (C.A.).

complète d'un projet risque de créer un certain embarras et de gêner une appréciation qui pourrait conduire à la démolition d'un immeuble.

Il faut garder à l'esprit que les recours offerts par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ont été créés pour assurer plus efficacement l'application des règlements d'urbanisme²⁵⁰. Les objectifs du législateur étaient de remédier aux carences de l'injonction existant en vertu du droit commun. Les intentions du législateur seraient contrecarrées si l'on devait en venir à la conclusion que le rendement des recours prévus par cette loi est inférieur à ce que permet l'injonction quant aux effets du jugement.

c) Le pourvoi contre le jugement

Le jugement rendu en vertu de l'article 227 est susceptible d'appel de plein droit selon l'article 26 (1) C.p.c.²⁵¹.

B. L'injonction

L'apparition des articles 227 et suivants laissait prévoir une mise au rancart de l'injonction dans le contentieux de l'aménagement.

L'injonction prévue au *Code de procédure civile* a été employée principalement par l'autorité, à l'occasion par les individus, dans le but d'assurer le respect des règlements de zonage, notamment pour faire cesser certains usages prohibés. Or, l'injonction traditionnelle nécessite une procédure principale par action qui exigeait autrefois l'émission d'un bref d'assignation et aujourd'hui le dépôt d'une déclaration²⁵². L'injonction interlocutoire est certes obtenue par requête, mais cette mesure reste toujours l'accessoire d'une instance

250. *Bellefeuille (Municipalité de) c. Knotowt*, *supra* note 138, juge Dubé à la p. 4.

251. *Château Esplanade Inc. c. Ville de Montréal*, J.E. 80-219 (C.A.).

252. Voir principalement l'art. 753.1 C.p.c., mais aussi l'art. 752.1; *Trois-Rivières Ouest (Ville de) c. Damphouse*, *supra* note 14; *Domaine Clermont c. Charlesbourg (Ville de)*, *supra* note 99, 11 juin 1981; *St-Basile-Transport c. Leclerc*, [1970] C.A. 397; *Serabec Ltée c. Place Desjardins Inc.*, *supra* note 114; *Service sanitaire R.S. Inc. c. St-Joseph de Maskinongé (Corp. municipale de la Paroisse de)*, *supra* note 114; *Henri c. Landry*, *supra* note 114; *Champagne c. 2858-9893 Québec Inc.*, *supra* note 114; P.-A. Gendreau *et al.*, *L'injonction*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998 à la p. 326.

principale par action²⁵³. Les recours nouveaux qu'offrait la *L.A.U.* aux articles 227 et suivants permettaient d'atteindre des résultats équivalents à ceux offerts par l'injonction, sans être assujettis à l'obligation de procéder par action. La Loi retenait la procédure par requête; celle-ci est instruite et jugée d'urgence²⁵⁴; elle est en outre libérée du problème de la balance des inconvénients qui affecte la requête pour injonction interlocutoire et dont la solution dépend souvent de la discrétion du juge. L'objectif était clair : accélérer le déroulement des procédures, éviter d'être confronté au fait accompli ou à la présence de constructions illégales que les retards pourraient permettre d'achever, comme l'avait illustré l'issue malheureuse de l'affaire *Dasken*.

Au milieu des années 80, la Cour d'appel refusait toutefois de voir dans l'ordonnance prévue à l'article 227 *L.A.U.* une modalité nouvelle de l'injonction, accompagnée des effets exécutoires nonobstant l'appel. Ce qui devait être une version améliorée de l'injonction n'en étant plus une, l'injonction traditionnelle fit un retour notable dans la jurisprudence²⁵⁵.

Très souvent en matière d'urbanisme, l'injonction n'a donné des résultats concrets qu'au moment du jugement final. Les conditions particulières qui s'appliquent à l'injonction interlocutoire ont maintes fois été mises en œuvre d'une manière défavorable aux municipalités.

Ces conditions sont prévues à l'article 752 du *Code de procédure civile* : l'injonction interlocutoire peut être accordée lorsque celui qui la demande paraît y avoir droit et qu'elle est jugée nécessaire pour empêcher que ne lui soit causé

253. *Ibid.*

254. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 232.

255. *Amos (Corp. municipale de la Ville d') c. Descoteaux*, J.E. 83-413 (C.S.); *St-Lambert (Corp. mun. de) c. Bossé*, J.E. 83-203 (C.S.), appel rejeté sur requête, (17 août 1983), Québec 200-09-000161-833 (C.A.) ; *Accommodation Micar Inc. c. Québec (Ville de)*, (28 mai 1985), Québec 200-09-000155-850, J.E. 85-579 (C.A.) ; *Centre d'accueil Sénécal c. Montréal (Ville de)*, (19 novembre 1987), Montréal 500-09-000583-831 (C.A.); *Almer (Ville d') c. Quesnel*, J.E. 88-916 (C.A.); *Giroux c. Sherbrooke (Ville de)*, (24 novembre 1993), Montréal 500-09-000937-896 (C.A.); *Papeterie Sopec Inc. c. Sept-Îles (Ville de)*, (11 juillet 1996), Québec 200-09-000138-955, J.E. 96-1491 (C.A.); *Mc Watters (Municipalité de) c. Les Entreprises P.R.T. Inc.*, (27 mars 1996), Québec 200-09-000430-949, J.E. 96-751 (C.A.); *2550-9613 Québec Inc. c. Val d'Or (Ville de)*, [1996] R.D.J. 146 (C.A.), *Burton c. Verdun (Ville de)*, Montréal 500-09-001485-952, J.E. 98-1950 (C.A.).

un préjudice sérieux ou irréparable, ou que ne soit causé un état de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace. La jurisprudence a donné certaines indications sur la mise en œuvre de ces conditions. Si le requérant démontre un droit clair, la mesure interlocutoire sera accordée lorsque les conditions prévues à l'article 752 se trouvent réunies; si le droit du requérant laisse apparaître des doutes, le tribunal appliquera en plus la théorie de la balance des inconvénients²⁵⁶. Souvent au niveau interlocutoire, les droits ne sont pas clairement établis, de telle sorte que le tribunal sera appelé à vérifier si les inconvénients causés au requérant par le refus de l'injonction peuvent excéder ceux causés à l'intimé par l'émission de cette injonction. Même si les droits du requérant paraissent plus clairs, cela ne le dispense pas de démontrer l'existence d'un préjudice sérieux ou irréparable ni que l'injonction interlocutoire est nécessaire pour empêcher que ne soit créé un état de fait de nature à rendre inefficace le jugement final.

Dans bien des cas, la jurisprudence fait pencher la balance en faveur des particuliers; l'Administration peut difficilement alléguer l'existence d'un tort irréparable pour empêcher des travaux lorsque la construction d'un immeuble est presque terminée²⁵⁷. Elle ne rencontre pas non plus les conditions nécessaires lorsqu'elle cherche à interdire un commerce ou une activité, que le jugement final pourra juger illégal, mais qui pour le moment ne permet pas de faire jouer à son avantage l'état des inconvénients; l'injonction interlocutoire n'a pu ainsi empêcher l'exploitation d'un bâtiment comme atelier pour la fabrication d'enseignes²⁵⁸, le maintien d'un kiosque à taxis²⁵⁹ ou l'utilisation d'un terrain pour remiser des autobus scolaires²⁶⁰; des considérations économiques comme

-
256. *Le Chef Max «One-Onti» Gros Louis c. Société de développement de la Baie James*, [1974] R.P. 38 (C.S.) infirmé en partie par *Société de développement de la Baie James c. Kanatewat*, [1975] C.A. 166; *Société Asbestos Ltée c. Société nationale de l'amiante*, [1979] C.A. 342; *Accommodation Micar Inc. c. Québec (Ville de)*, (28 mai 1985), Québec 200-09-000155-850, J.E. 85-579 (C.A.).
257. *Ladora c. St-Simon de Drummond (Corp. de)*, [1950] B.R. 244; *Roberval (Ville de) c. C.E. Harvey Lée*, [1961] R.P. 345 (C.S.).
258. *Montréal (Ville de) c. Bibeau*, [1964] B.R. 107; dans cette affaire, l'injonction avait été refusée à l'étape interlocutoire.
259. *Montréal-Sud (Corp. de la Ville de) c. Lefebvre*, [1953] R.P. 1.
260. *Lachute (Ville de) c. Caron*, [1979] R.P. 205 (C.S.).

la perte de contrats ou le licenciement d'employés ont enfin été quelquefois retenues pour justifier un refus de l'injonction interlocutoire²⁶¹.

La balance des inconvénients n'a semblé favoriser l'Administration que dans les cas où l'utilisation d'un immeuble constituait une nuisance ou présentait des dangers pour la santé ou la sécurité des personnes; il en est ainsi par exemple lorsqu'il s'agit d'empêcher l'exploitation d'un hôpital dans un bâtiment non à l'épreuve du feu²⁶², la conversion d'un terrain en dépotoir²⁶³, l'exploitation de carrières²⁶⁴ ou encore d'une salle de danse dans un local ne présentant pas des conditions de sécurité suffisantes²⁶⁵.

Depuis 1973 cependant, on trouve dans la jurisprudence un certain nombre d'arrêts suivant lesquels la théorie de la balance des inconvénients peut aussi être ignorée lorsque l'injonction interlocutoire vise à faire respecter des dispositions législatives ou réglementaires qui sont d'ordre ou d'intérêt publics²⁶⁶. La présence de l'intérêt public semble devenir un facteur plus influent

-
261. *Beaubien (Corp. du Village de) c. Brique Citadelle Inc.*, [1971] C.S. 181; *Cowansville (Ville de) c. Deragon*, [1948] C.S. 47. L'injonction interlocutoire a encore été refusée dans *Lac St-Joseph (Ville de) c. Plage Germain Ltée* [1975] C.S. 979.
262. *Montréal (Ville de) c. Hôpital Voghel*, [1962] B.R. 497.
263. *Stanford (Municipalité des Cantons de) c. Victoriaville (Ville de)*, [1961] R.P. 351 (C.S.).
264. *St-Joseph-du-Lac (Corporation de la Paroisse de) c. Catalogna et Frères Ltée*, (17 juin 1974), Montréal 05-005084-74, juge Rothman (C.S.); *Blainville (Ville de) c. Charron Excavation*, [1977] C.S. 170, confirmé par (10 mai 1978), Montréal 09-000 359-778 (C.A.).
265. *Hecht c. St-Laurent (Ville de)*, [1968] B.R. 169. Dans *Mont-Laurier (Ville de) c. Cyr*, [1978] C.S. 781, le tribunal accorde l'injonction interlocutoire pour faire cesser l'utilisation d'un terrain pour la réparation et la transformation de roulottes désaffectées; l'illégalité de l'usage était claire et l'injonction n'empêchait pas l'exercice de tout commerce (p. 787).
266. *Québec (P.G.) c. St-François (Corporation de la Paroisse de)*, [1973] C.S. 1077; *Québec (P.G.) c. Pedneault*, (24 août 1973), Saguenay 26462, juge Côté (C.S.); *Québec (P.G.) c. Lavoie*, (20 septembre 1973), Saguenay 26440, juge Rogerge (C.S.); *Québec (P.G.) c. Montmagny Ready-Mix Inc.*, [1975] C.S. 689; *Québec (P.G.) c. Carrières Shefford Inc.*, (8 décembre 1976), Bedford 460-05-000-387-76, juge Péloquin (C.S.); *Québec (P.G.) c. Bouthillette, St-Hyacinthe* 750-05-000-265-78, juge Forest; *Québec (P.G.) c. Société du Parc Industriel du centre du Québec*, [1979] C.A. 357; *Québec (P.G.) c. Industries Cloutier*, (20 avril 1980), Montréal 500-05-002-923-80, juge Gratton (C.S.); *Québec (P.G.) c. Pagé*, (10 septembre 1980), Richelieu 765-05-000-158-80, J.E. 80-852, juge Deslandes (C.S.); *Québec (P.G.) c. Dépotoir Commar Ltée*, [1981] C.S. 202, 205; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Sillery (Ville de)*, (15 octobre 1982), Québec 200-05004-391-822, juge Moisan à la p. 2 (C.S.).

dans l'appréciation qui doit être faite à l'occasion d'une injonction interlocutoire. Dans *Bureau c. Corporation municipale des Cantons-Unis de Stoneham et Tewkesbury*²⁶⁷, la Cour d'appel devait apprécier une demande de suspension d'une injonction interlocutoire ; cette demande alléguait que l'injonction était fondée sur un règlement qui venait d'être déclaré nul par jugement toutefois porté en appel. La Cour d'appel a quand même estimé que la Ville maintenait une apparence de droit suffisante et qu'il était dans l'intérêt public d'accorder l'injonction. La Cour mettait à profit une affirmation tirée de l'une de ses décisions antérieures : «Lorsqu'il s'agit d'évaluer la balance des inconvénients l'intérêt public doit primer sur l'intérêt privé»²⁶⁸.

Conclusion

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* laisse voir de plusieurs manières le souci d'assurer avec plus d'intensité la présence du droit dans le domaine de l'urbanisme. Le caractère impératif des interventions réglementaires est un premier indice. Un second provient de la rigidité des mécanismes mis en place pour l'attribution des dérogations mineures. Le législateur a enfin réservé un titre spécifique, le troisième, pour aménager un régime de sanctions dominé par la présence de recours susceptibles de remédier à toutes les carences des anciens : une procédure par requête, largement accessible, à la disposition des municipalités et de tous les intéressés, destinée à enrayer tant les constructions que les usages illégaux, ou incompatibles avec tous les règlements d'urbanisme, de zonage, de construction ou de lotissement, instruite et jugée d'urgence.

Les bénéfices de ces recours n'ont pas tous été transposés dans la réalité. La discrétion que les tribunaux se sont reconnue et qui a été ici et là quelquefois discréditée, nous semble avoir été utilisée avec pondération et sagesse; si la façon de l'exprimer a pu inciter certains à lui attribuer une portée excessive, les solutions concrètes qu'elle a entraînées, marquées par un souci légitime d'équité, ne trahissent pas en général l'esprit de la légalité. Moins convaincantes

267. [1989] R.D.J. 242 (C.A.).

268. *Ibid.* à la p. 244; sur l'influence de l'intérêt public voir encore 2550-9613 *Québec Inc. c. Val d'Or (Ville de)*, [1996] R.D.J. 146 (C.A.), *Accommodation Micar Inc. c. Québec (Ville de)*, (28 mai 1985), Québec 200-09-000155-850, J.E. 85-579.

nous apparaissent les restrictions imposées quant aux effets des ordonnances. La négation des effets exécutoires, en cas d'appel, risque de faire de ces recours des moyens en retrait par rapport à l'injonction, ce qui ne correspond pas à l'intention législative.

L'on éprouve toujours un malaise devant cette jurisprudence qui maintient pour les conseils municipaux la possibilité de ne pas réagir lorsqu'ils sont confrontés à la violation de leurs règlements. Beaucoup d'éléments ont changé depuis cette décision de la Cour d'appel qui a établi au profit des municipalités le droit de s'abstenir²⁶⁹. La primauté du droit ou le principe de légalité a été inscrit dans le préambule de la constitution canadienne. La responsabilité d'en tirer les conséquences dans la réalité doit-elle revenir à l'autorité publique ou aux citoyens? Par ailleurs la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a évacué le caractère facultatif des pouvoirs municipaux en matière de zonage, de lotissement et de construction. L'adoption de normes relatives à ces matières est devenue une obligation. Est-il raisonnable de penser qu'une autorité publique, soumise à l'obligation d'adopter des règlements, puisse être par la suite dégagée de toute obligation d'en surveiller l'application? Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'adoption de règlements ne se justifie que par les effets qu'ils sont censés réaliser. Peut-on délaisser cet objectif lorsque, justement, l'illégalité d'une construction ou d'un usage met en péril le résultat escompté? Une pareille conclusion semble inacceptable, spécialement lorsqu'il s'agit de règlements dont l'adoption a été rendue obligatoire. Dans un autre ordre d'idées, la jurisprudence reconnaît maintenant la responsabilité des municipalités lorsque celles-ci tolèrent des situations illégales qui peuvent être à l'origine de dommages²⁷⁰. L'on peut penser que cette jurisprudence, laissant les municipalités libres de ne pas réagir, mérite d'être réévaluée.

269. *Moreau c. Sherbrooke (Ville de)*, [1973] C.A. 311.

270. *Kamloops (Ville de) c. Nielsen*, [1984] 2 R.C.S. 2, (1984) 10 D.L.R. 641.

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Auteur(s) : Jean-Pierre ST-AMOUR

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 341-405

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12341>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12341>

Page vide laissée intentionnellement.

LES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES ET LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

par Jean-Pierre ST-AMOUR**

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| I- INTRODUCTION | 343 |
| II- OPPOSABILITÉ DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES QUÉBÉCOISES | 345 |
| 1- L'intégration des orientations gouvernementales dans la planification régionale | 346 |
| a) L'effort de planification et de coordination gouvernementale | 347 |
| b) Les orientations gouvernementales et le schéma d'aménagement | 350 |
| i- Le territoire et les activités agricoles | 352 |
| ii- Le plan d'affectation des terres du domaine de l'État | 354 |
| iii- La politique de protection des espaces riverains | 355 |
| c) L'approbation des règlements de contrôle intérimaire | 356 |
| 2- L'assujettissement de l'État à la démarche de planification territoriale | 358 |
| a) L'énoncé de principe de l'assujettissement gouvernemental | 358 |
| b) La portée d'application : l'article 149 de la <i>Loi</i> .. | 362 |
| i- L'utilisation d'un immeuble | 364 |
| ii- Les travaux effectués sur le sol | 366 |
| iii- Les travaux de construction | 367 |
| iv- Le statut juridique attribué à un territoire | 368 |

*, Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**, Avocat au cabinet Deveau, Lavoie et associés de Laval.

| | | |
|-------|--|-----|
| v- | Les colonies de villégiature | 369 |
| vi- | Les ouvrages hydroélectriques | 369 |
| vii- | Les aménagements fauniques et forestiers | 370 |
| viii- | Les opérations minières | 371 |
| ix- | Le territoire nordique | 372 |
| 3- | Les mécanismes d'encadrement des interventions gouvernementales | 373 |
| a) | Le principe de conformité | 373 |
| b) | Le cheminement d'examen et de maintien de la conformité | 374 |
| c) | L'avis sur le règlement de contrôle intérimaire .. | 379 |
| d) | Les recours judiciaires | 380 |
| 4- | La zone d'intervention spéciale | 380 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| III- | INCURSION DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE | 383 |
| 1- | Une dimension juridique parallèle | 384 |
| 2- | Le principe du non-assujettissement de l'État et des activités | 385 |
| a) | La portée statutaire de la compétence législative | 385 |
| b) | L'immunité juridictionnelle | 386 |
| 3- | Les interventions relevant de la compétence fédérale ... | 389 |
| a) | Les interventions en matière d'aéronautique | 390 |
| b) | Les interventions en matière de navigation | 393 |
| c) | Les interventions en matière ferroviaire | 395 |
| d) | Les interventions en matière de télécommunication | 398 |
| e) | Les interventions en matière environnementale et patrimoniale | 399 |
| f) | Les immeubles fédéraux | 400 |
| IV- | CONCLUSION | 402 |

I- INTRODUCTION

Parmi les principes fondamentaux énoncés en 1979 au soutien de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹, la «concertation des choix et des actions des trois paliers de gouvernement»² apparaissait comme une priorité essentielle à la mise en oeuvre d'une politique rationnelle d'aménagement du territoire. Le rôle des instances gouvernementales se devait d'être valorisé dans le modèle opérationnel de la planification territoriale. La logique de cette approche commandait l'intégration des interventions gouvernementales dans les règles de l'aménagement du territoire, autant au niveau du processus de planification, que dans le contenu décisionnel susceptible d'être rendu opposable aux intéressés.

Le gouvernement québécois a fait un choix politique en 1979. Il a décidé d'insérer ses projets d'intervention dans un cadre de planification territoriale dont le lieu de référence serait le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté³. Il a déterminé et délimité ce qu'il entendait par «interventions gouvernementales», tout en établissant les mécanismes de coordination, d'évaluation et de réalisation de ces interventions.

-
1. L.R.Q. c. A-19.1 (à l'origine le *Projet de loi 125*, L.Q. 1979, c. 51), ci-après désignée L.A.U. ou «la *Loi*». On se souviendra par ailleurs que deux versions du *Projet de loi* ont été déposées, l'une en 1978 et l'autre, suite aux audiences de la Commission parlementaire de juin 1979, celle qui allait effectivement devenir loi, en novembre 1979. La *Loi* a été sanctionnée et est entrée en vigueur le 12 décembre 1979. Pour une étude historique de la *Loi*, voir le chapitre introductif dans : J.-P. St-Amour et M.-A. LeChasseur, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998 aux pp. xix-xxv.
 2. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, fascicule 3 : «L'aménagement et l'urbanisme», Québec, 1978 à la p. 15.
 3. L'abréviation MRC est utilisée pour désigner la municipalité régionale de comté. Il est à noter que les articles 264 et 264.0.1 de la *Loi*, *supra* note 1, précisent que les villes de Laval et de Mirabel constituent des municipalités régionales de comté, mais uniquement pour les fins de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Quant aux articles 264.1, 264.2 et 264.3, ils assimilent respectivement les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais à des municipalités régionales de comté pour les aspects relatifs à l'aménagement du territoire.

Ces impératifs politiques ont d'abord été traduits dans un énoncé de principe et dans une définition de la portée de la subordination. Sur le plan juridique, tel est le sens de l'article 2 de la *Loi* assujettissant dans une certaine mesure l'État québécois au règlement de contrôle intérimaire et au schéma d'aménagement d'une MRC. Cet article est complété par l'article 149 qui précise la notion d'intervention gouvernementale assujettie. Le gouvernement s'est ensuite assuré le contrôle sur les instruments de référence en établissant d'une part un mécanisme permettant d'insérer les orientations gouvernementales⁴ dans la démarche d'élaboration, de modification et de révision des schémas d'aménagement. D'autre part, il s'est gardé la possibilité d'approuver les règlements de contrôle intérimaire. Il a par ailleurs indiqué dans les articles 150 à 157 la procédure d'évaluation et de conciliation des interventions gouvernementales avec le contrôle intérimaire et le schéma d'aménagement régional. Enfin, il a prévu un moyen d'y déroger, en cas d'urgence ou de contexte exceptionnel, en édictant les articles 158 à 165 relatifs aux zones d'intervention spéciales.

Sur le plan historique, l'évolution législative et administrative de la *Loi* a été marquée, au chapitre des interventions gouvernementales, par une double volonté de limiter l'assujettissement à la seule dimension de la planification territoriale et d'affirmer clairement la suprématie des diverses instances de l'État. Ainsi, des modifications ont été apportées au texte d'origine de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour d'une part préciser la portée de l'emprise du contrôle intérimaire et des schémas d'aménagement sur les projets gouvernementaux et, d'autre part, assurer la primauté de la planification des ministères, organismes et sociétés d'État. L'interrelation dans l'ordre hiérarchique apparaît aujourd'hui à plusieurs observateurs comme l'exercice d'une véritable tutelle de l'administration centrale sur les instances municipales

4. Le concept d'orientations gouvernementales, et plus spécifiquement les orientations que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État poursuivent ou entendent poursuivre sur le territoire de la MRC, n'est pas défini dans la *Loi*. Habituellement, on inclut dans ce concept les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils comptent réaliser sur ce territoire (L.A.U., *supra* note 1, art. 51, 53.7, 56.4, 56.14 à 56.16 et 267).

régionales, les municipalités locales étant à toutes fins pratiques et légales exclues de ce tableau⁵.

Enfin, qui dit interventions gouvernementales ne peut ignorer, dans le cadre géopolitique québécois, la présence fédérale dont les champs de compétence demeurent soustraits à la planification de l'État québécois et, par conséquent, aux mesures d'urbanisme des instances décentralisées qui s'y rattachent aux niveaux local et régional. Cela ne signifie cependant pas que l'on doive faire réciproquement abstraction de la présence, des activités et des projets se situant à la rencontre de leurs sphères opérationnelles, d'où l'intérêt de prêter une attention spéciale à ces champs de compétence.

C'est dans cette perspective que nous proposons d'examiner l'opposabilité des interventions gouvernementales québécoises en souscrivant à la fois à une perspective historique et à une approche analytique de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Nous aborderons dans une section distincte le domaine des interventions relevant de la compétence fédérale et conclurons sur quelques commentaires portant sur le contrôle des enjeux en matière d'aménagement du territoire.

II- OPPOSABILITÉ DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES QUÉBÉCOISES

La participation des autorités gouvernementales québécoises dans l'exercice pratique de la planification que soutient la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est d'abord présentée en fonction du processus d'insertion des orientations gouvernementales dans les schémas d'aménagement ainsi que, dans une moindre mesure, dans les règlements de contrôle intérimaire. Elle est ensuite mise en évidence dans le principe d'assujettissement dont la portée est précisée dans la *Loi*. Elle est par ailleurs située dans le mécanisme d'évaluation des interventions projetées. Enfin, il y a lieu de discuter des dispositions relatives aux zones d'intervention spéciales. Ce traitement permet de mieux

5. L. Giroux, «Le droit québécois de la qualité de l'environnement et l'équilibre des divers intérêts» dans Nicole Duplé, dir., *Le droit à la qualité de l'environnement, un droit en devenir, un droit en définir*, Montréal, Québec/Amérique, 1988, 395.

comprendre le contenu de la *Loi* actuelle et d'expliquer la tendance à l'affirmation de la suprématie de l'État.

1- L'intégration des orientations gouvernementales dans la planification régionale

Le scénario opérationnel de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* constitue, pour le gouvernement québécois, un double pari : celui de la coordination de ses propres activités sur le territoire et celui d'un partenariat avec les instances municipales afin de s'assurer que la planification territoriale tienne compte du rôle joué par l'ensemble des autorités publiques dans l'aménagement de ce territoire.

Le message gouvernemental de partenariat exprimé dès 1978 est clair:

Une concertation des choix et des actions ne signifie pas une hiérarchie des décisions mais leur harmonisation. Il n'est pas question que le gouvernement dicte ses volontés aux comtés, ni ceux-ci aux municipalités. Il importe que chaque palier de gouvernement assume pleinement ses responsabilités en même temps qu'il reconnaisse les interrelations qui rattachent ses responsabilités aux autres niveaux de décision.⁶

Ce partenariat devait se manifester à l'intérieur d'un processus de planification territoriale dont le maître d'oeuvre est la M.R.C. et dont l'instrument pivot est le schéma d'aménagement. C'est par l'intermédiaire des orientations gouvernementales, dont la diffusion relève de la responsabilité d'un ministre désigné⁷, que le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État font connaître aux MRC leurs intentions et leurs projets d'intervention sur le territoire.

6. *Supra* note 2 à la p. 15.

7. L.A.U., *supra* note 1, art. 267. Cet article est complété par l'article 267.1 qui oblige le ministre à tenir compte des préoccupations du milieu agricole et par l'article 267.2 portant sur l'harmonisation de l'aménagement du territoire dans la région métropolitaine de Montréal.

Quant au gouvernement québécois et ses agents, il ne sera plus question de procéder par des actions unilatérales. Avant d'agir, l'État devra faire connaître ses intentions aux municipalités et aux comtés municipaux et leur demander leur avis. [...]

Les ministères, organismes et agents du gouvernement québécois devront également fournir aux comtés leurs documents de planification et de programmation afin de les aider dans la préparation de leur schéma d'aménagement. [...]⁸

S'il appartient à la M.R.C. d'élaborer le schéma d'aménagement devant gouverner l'utilisation du territoire et l'activité des intervenants publics et privés, cette opération doit cependant être réalisée avec la participation du gouvernement qui doit à la fois indiquer et coordonner les activités des divers ministères et organismes qui relèvent de son autorité.

a) L'effort de planification et de coordination gouvernementale

En plus de rallier la dimension municipale, le scénario de la planification territoriale retenu à la fin des années 1970 et structuré dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* misait sur une volonté de coordination de l'action gouvernementale⁹. Le parrainage de la *Loi* par un ministre délégué à l'Aménagement et l'attribution d'une autorité au ministre désigné par le gouvernement pour préparer les orientations, documents, avis, décrets et interventions du gouvernement s'inscrivaient dans cette perspective de coordination en proposant le passage obligé par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique. L'engagement était révélateur d'une nouvelle dynamique puisqu'à cette époque «l'activité des ministères à vocation sectorielle et celle des grandes

8. *Supra* note 2 à la p. 16.

9. Il s'agit en réalité d'un scénario de repli suite à l'échec, une décennie plus tôt, du Conseil d'orientation économique de procéder à l'élaboration d'un plan de développement à l'échelle de l'ensemble du Québec en s'inspirant du plan quinquennal français (S.R.Q. 1964, c. 17, art. 3) : Voir le *Premier rapport annuel* de l'Office de planification et de développement du Québec publié en février 1971 et J. Benjamin, *Planification et politique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974. L'effort sera ensuite dirigé sur le niveau des régions administratives dans l'esprit de l'*Avant-projet de loi de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* (Assemblée nationale du Québec, Troisième session, Vingt-neuvième législature, 1972), mais ne réussira pas à atteindre les objectifs visés.

sociétés mandataires de l'État s'exerçait sans aucune nécessité de coordination et sans qu'ait été mesuré son impact sur les objectifs locaux d'aménagement»¹⁰.

Au fil des ans, l'approche devait cependant perdre de vue le principe qui l'avait soutenu. Ainsi, dès 1985, l'instance de coordination interministérielle sous l'autorité d'un ministre délégué distinct est éliminée au profit de l'exercice d'une fonction administrative au sein d'un ministère sectoriel¹¹. Le ministre des Affaires municipales devient responsable de ces fonctions particulières de concertation, en plus d'assumer son rôle de gestionnaire de la *Loi* par rapport aux administrations municipales locales et régionales. Deux ans plus tard, le législateur dilue encore plus le rôle du ministre désigné alors que l'article 267 de la *Loi* est modifié afin que le ministre (des Affaires municipales) puisse «autoriser un autre ministre ou un mandataire (du gouvernement - de l'État) à exercer en tout ou en partie les pouvoirs ou à remplir les devoirs et les fonctions qui lui appartiennent en vertu des articles 149 à 165», i.e. relativement aux interventions gouvernementales. Le principe de l'interlocuteur unique pour la discussion avec les MRC disparaît. Le rôle du ministère des Affaires municipales¹² est progressivement marginalisé¹³, au point d'être relégué à celui d'une «courroie de transmission» alors que chaque ministère ou organisme mandataire peut faire valoir indépendamment de toute concertation gouvernementale véritable ses priorités auprès des MRC¹⁴.

10. Giroux, *supra* note 5 à la p. 428, citant P. Kenniff, «Approche réglementaire de l'aménagement urbain» (1977), 18 *C. de D.* 797 aux pp. 800-801 et Groupe de travail sur l'urbanisation, *L'urbanisation au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976 aux pp. 178-179, 266-267, 319-321.

11. Depuis 1985, c'est le ministre des Affaires municipales qui assume cette fonction : D. 2633-85, 8 janvier 1986, G.O.Q. 1986.II.165 (décret du 13 décembre 1985).

12. Depuis 1999, le ministre des Affaires municipales est devenu le ministre des Affaires municipales et de la Métropole (*Loi modifiant la Loi sur le ministère des affaires municipales et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1999, c. 43).

13. B. Beaulieu, Y. Ferland, F. Roy, *L'arpenteur-géomètre et les pouvoirs municipaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995 à la p. 261.

14. La saga Hertel-Des-Cantons dans l'affaire de la *Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François Inc. c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.) [ci-après *Coalition du Val-Saint-François*], témoigne avec éloquence du problème posé par cette démultiplication des instances porte-parole de l'État.

Chaque ministère ou organisme tente alors de faire valoir la préséance de son domaine d'activité. Ce sera d'abord le ministère de l'Énergie et des Ressources qui, en 1987, imposera, par l'intermédiaire d'une législation sectorielle sur les terres du domaine de l'État, une inversion à son avantage des règles de référence pour la planification¹⁵. Le plan d'affectation des terres qui est élaboré sous son autorité deviendra un outil de planification ministérielle qui s'imposera au schéma d'aménagement. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement réussira la même année à court-circuiter les mécanismes de la Loi en invoquant la *Politique sur les rives, le littoral et les plaines inondables*¹⁶ pour exercer une surveillance directement sur les municipalités locales, indépendamment des schémas d'aménagement.

En 1996, les modifications apportées simultanément à la *Loi sur la protection du territoire agricole* et à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en vue de promouvoir le droit de produire obligent le ministre des Affaires municipales à accorder une attention particulière aux orientations gouvernementales en matière agricole et aux normes de distance séparatrices pour le milieu agricole¹⁷. Elles viennent en quelque sorte renforcer la préséance accordée de la législation sur le territoire agricole en 1978 et dont l'harmonisation avec l'aménagement du territoire est toujours demeurée problématique¹⁸. En milieu rural et dans la périphérie des agglomérations, l'aménagement du territoire est plus que jamais à la remorque de la vocation agricole.

15. Giroux, *supra* note 5 à la p. 433; Beaulieu, Ferland, Roy, *supra* note 13 à la p. 291.

16. La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, D. 1980-87, 20 janvier 1988, G.O.Q. 1988.II.365 (décret du 22 décembre 1987), fut remplacée en 1996 par le décret du 24 janvier 1996, D. 103-96, 7 février 1996, G.O.Q. 1996.II.1263.

17. L.R.Q. c. P-41.1; *Sainte-Foy (Ville de) c. Québec (Communauté urbaine de)* (10 septembre 1999), C.M.Q. 54815 (7171-99), en ligne : SOQUIJ (Com. mun. Qué.).

18. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *Proposition d'harmonisation de la Loi sur la protection du territoire agricole et du projet de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, 1979; J. Matthews-Glenn, «La coexistence de la Loi sur la protection du territoire agricole et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 306-308; F. Tremblay, «Rencontre du monde agricole et du monde municipal : les récents développements» (1990) dans *Formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit municipal*, vol. 14, Cowansville (Qc), Yvon Blais, aux pp. 131-174.

En 1997, le gouvernement semble ramener le cap d'une coordination interministérielle, mais en fonction d'un cadre d'aménagement métropolitain pour la région de Montréal. Outre le fait que cette dernière législation reste à toutes fins pratiques lettre morte, elle révèle une sorte de contradiction en ignorant par le fait même les diverses régions du Québec¹⁹ inscrites dans une perspective parallèle de développement régional.

La coordination proposée à l'origine est conservée de manière formelle, mais dans son simple format administratif, puisqu'il appartient toujours à un ministre officiellement désigné de transmettre les orientations, documents et avis aux MRC. La portée souhaitée n'a pas atteint l'objectif d'une véritable concertation gouvernementale, chaque ministère ou organisme déployant une panoplie de moyens disparates pour assurer son hégémonie sectorielle.

b) Les orientations gouvernementales et le schéma d'aménagement

À l'origine, l'intégration des orientations gouvernementales se présentait à la fois comme un exercice d'information et de soutien à la planification régionale, afin de véritablement permettre au schéma d'aménagement de jouer un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire.

L'effort de transparence s'est manifesté, tant à l'époque de l'élaboration des schémas dits de première génération (années 1983 et suivantes) qu'à celle de la révision (années 1994 et suivantes), dans la production d'un document général reflétant les orientations gouvernementales à caractère national²⁰ et dans la diffusion d'un document précisant pour chaque MRC les orientations particulières.

19. Qui par ailleurs sont prises en compte dans un autre ordre d'intervention avec la mise en place d'un ministère des Régions : *Loi sur le ministère des Régions*, L.Q. 1997, c. 91.

20. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *Aménager l'avenir : Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Québec, Éditeur officiel, 1983; Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, Québec, Éditeur officiel, 1995; *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire (document complémentaire)*, Québec, Éditeur officiel, 1995 et *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles (document complémentaire)*, Québec, Éditeur officiel, 1997.

Lors de la période d'élaboration des schémas de première génération, l'article 11 de la *Loi*²¹ prévoyait d'abord l'obligation du ministre désigné de faire parvenir à la MRC un document synthèse décrivant les orientations préliminaires que les organismes gouvernementaux entendaient poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la MRC ainsi que des documents relatifs aux équipements, infrastructures et projets d'aménagement qu'ils entendaient y réaliser et qui étaient susceptibles d'affecter l'élaboration du schéma d'aménagement. Ultérieurement, à l'étape de la proposition d'aménagement, l'article 16 prévoyait un document plus précis sur les mêmes aspects, en plus d'inclure, le cas échéant, les objections du gouvernement à l'égard de la proposition d'aménagement adoptée. En fin de processus, si le ministre était d'avis que le schéma d'aménagement adopté ne respectait pas les orientations ou les projets indiqués, les articles 27 et suivants l'autorisait à demander à la MRC de le modifier. De plus, il pouvait s'objecter à sa mise en vigueur jusqu'à ce qu'il soit satisfait du contenu définitif. Ultimement, en l'absence de «collaboration» de la MRC, il pouvait recommander au gouvernement d'adopter un décret pour tenir lieu de schéma d'aménagement. Si cette dernière option ne s'est réalisée qu'une seule fois, les demandes de modification à l'étape du schéma adopté furent très nombreuses, au point, d'ailleurs, de prolonger à plusieurs endroits le délai de mise en vigueur du premier schéma d'aménagement de plusieurs mois et même, dans certains cas, de quelques années²².

L'intégration des orientations gouvernementales aux schémas d'aménagement a suscité une controverse et posé des problèmes d'interprétation dès la période d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération²³. À cela s'ajoutent les conflits soulevés quant au partage des responsabilités entre les autorités régionales et gouvernementales :

-
21. Les articles 9 à 31 de la *Loi*, abrogés en 1996, régissaient la procédure d'élaboration des premiers schémas d'aménagement (L.Q. 1996, c. 25, art. 3 et 4).
 22. Pour un bilan du cheminement d'adoption et de mise en vigueur des schémas d'aménagement de première génération, voir : Association québécoise d'urbanisme, «Les grandes étapes de l'opération "schéma d'aménagement" - 1979-1989» (1990), 10/1 *Revue québécoise d'urbanisme*, 7.
 23. Ministère des Affaires municipales, *La révision des schémas d'aménagement; Bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision*, Éditeur officiel du Québec, février 1992.

En effet, les municipalités régionales de comté ont exprimé des orientations et des objectifs d'aménagement dans des domaines jusqu'à entièrement occupés par les ministères dont elles ont parfois remis en cause les politiques et les interventions. Des enjeux comme ceux relatifs à la gestion, la conservation et l'exploitation des ressources naturelles ont obligé le gouvernement à préciser les compétences respectives des ministères et des municipalités dans ce domaine²⁴.

Il n'est pas étonnant dans ce contexte de constater le rôle joué par divers ministères, chacun à sa manière, pour imposer ses priorités. Tel est le cas notamment en matière d'agriculture, de terres publiques et d'espaces riverains, trois aspects déterminants de l'aménagement du territoire.

i- Le territoire et les activités agricoles

La primauté de la législation sur la protection du territoire agricole a d'abord été consacrée dans les schémas d'aménagement dès l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Les opérations ultérieures «d'ajustement» de la zone agricole ont toujours confirmé la priorité de cette préoccupation sectorielle. La dernière des interventions législatives en liste survient en 1996, alors que le contexte d'une recherche d'harmonisation entre la *Loi sur la protection du territoire agricole* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*²⁵, est à nouveau invoqué, en plus de la volonté de dynamiser la dimension économique de l'agriculture, pour justifier le législateur à modifier l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'obliger l'insertion dans le document complémentaire²⁶ (au schéma d'aménagement) de normes appropriées «pour donner application à l'article 79.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (...) ainsi que pour tenir compte des paramètres pour

24. *Ibid.* à la p. 9.

25. Sans oublier la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2. Cette recherche n'est pas récente puisque le défi s'est posé dès l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, compte tenu de l'adoption un an plus tôt de la *Loi sur la protection du territoire agricole* (aujourd'hui la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*), L.R.Q. c. P-41.1. Voir à cet égard, *supra* note 18.

26. *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, L.Q. 1996, c. 26 (*Projet de loi 23*), art. 65-70 (entrée en vigueur le 20 juin 1997).

la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices visées au troisième alinéa de l'article 113» (règlement de zonage).

Ainsi, c'est par l'intermédiaire des orientations gouvernementales que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation²⁷ peut «proposer» les normes de contrôle qui «seront jugées appropriées» par les MRC. Cette présence «ministérielle» en milieu agricole vient en quelque sorte cautionner la coexistence entre les normes environnementales et les normes d'aménagement par l'intermédiaire d'un agent à vocation sectorielle.

Le législateur a choisi d'ignorer l'approche réglementaire en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁸ pour lui préférer un régime accordant à

27. *Supra* note 20.

28. On ne souviendra qu'en matière environnementale, le législateur a indiqué à l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 25, la priorité d'objet en faveur de la réglementation gouvernementale. À cet égard, la Cour d'appel, dans *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), n'a-t-elle pas souligné que la réglementation municipale est inopérante si elle porte sur le même objet que la réglementation gouvernementale. Le débat en cette matière est loin d'être terminé, ne serait-ce, par exemple, qu'au niveau de l'opposabilité des distances d'éloignement d'un bâtiment agricole fixées dans le règlement municipal de lotissement par rapport à la réglementation sur les établissements de production animale adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou aux normes imposées par directive ministérielle : M. Lussier, «De certaines limitations aux pouvoirs réglementaires des municipalités en matière d'environnement» (1997) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 90, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 53; L. Giroux, «Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents» (1998) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 108, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 155; D. Bouchard, «La hiérarchie des normes environnementales entre les lois provinciales et les règlements municipaux» (1999) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 124, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 225; C. Lapierre, «Les normes relatives à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole. Application par les municipalités locales» (1999), 19/1 *Revue québécoise d'urbanisme* 6-10. Voir également : *Agrégats Dufferin c. Aylmer (Ville d')*, J.E. 84-670 (C.S.); *Mathieu c. Saint-Hyacinthe-le-Confesseur (Corporation municipale de la paroisse de)*, J.E. 94-401 (C.S.); *Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439 (C.S.); *Gestion Raymond Denis Inc. c. Val-Bélair (Ville de)*, J.E. 96-2190 (C.A.); *Saint-Thomas-de-Pierreville (Paroisse de) c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, (1998) 5 B.D.M. 150, CMQ-54374 (6800-99), en ligne :

tous égards la primauté de la fonction agricole. Cette primauté s'exprime d'abord par l'article 98 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* en écartant toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement, d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme. Elle rend ensuite compte de l'omnipotence d'un ministère sectoriel voué à l'agriculture. À cela s'ajoute l'immunité relative conférée aux exploitations de production animale détenant un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Cette approche témoigne non seulement de la difficulté des diverses instances ministérielles à coordonner leur perception et à regarder ensemble dans la même direction, mais également d'un transfert de mode de contrôle. Le législateur a substitué une tutelle administrative et ministérielle imposant directement son contenu aux règlements municipaux à un cadre réglementaire gouvernemental. Le ministère peut ainsi s'immiscer dans la planification municipale afin de faire valoir les intérêts de son champ opérationnel.

ii- Le plan d'affectation des terres du domaine de l'État

Un autre moyen retenu pour préciser et renforcer les compétences ministérielles fut l'insertion dans la *Loi sur les terres du domaine de l'État*²⁹ du nouvel outil de planification déjà mentionné qu'est le plan d'affectation des terres. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été modifiée par cette loi³⁰ pour obliger les MRC à prendre en considération le plan d'affectation des terres du domaine de l'État élaboré par un ministère sectoriel dans le processus d'élaboration, de modification et de révision des schémas d'aménagement. Ce plan, dont le contenu est établi à l'article 23 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*,

définit et indique des sites et des unités territoriales, [en plus de déterminer] leur vocation en fonction d'objectifs et d'orientations que le gouvernement et les ministères y poursuivent ou entendent y poursuivre, en ce qui a trait à la conservation et la mise en valeur des ressources et de l'utilisation du territoire.

Il suffit de noter que près de 90%³¹ du territoire québécois est constitué de terres publiques pour comprendre l'importance de ce document ministériel de planification. Désormais, sur les terres publiques, ce n'est plus le schéma

29. L.R.Q. c. T-8.1. Il est à noter que cette loi ne gouverne pas la gestion de la totalité du domaine de l'État, mais seulement les terres relevant de l'autorité du ministère des Ressources naturelles. Ainsi, par exemple, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation applique la *Loi sur les terres agricoles du domaine de l'État*, L.R.Q. c. T-7.01 et nombre d'immeubles relèvent de la Société immobilière du Québec : *Loi sur la Société immobilière du Québec*, L.R.Q. c. S-17.

30. *Loi sur les terres du domaine public*, L.Q. 1987, c. 23, art. 23, 25, 79- 82 (en vigueur le 27 mai 1987). Cette loi est devenue la *Loi sur les terres du domaine de l'État* avec l'harmonisation des dispositions des lois publiques au *Code civil du Québec* : L.Q. 1999, c. 40.

31. P. Labrecque, *Le domaine public foncier au Québec. Traité de droit domanial*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p. 31. Ce pourcentage vise l'ensemble du territoire québécois. Bien que le pourcentage soit beaucoup moins élevé dans le Québec méridional, il n'en demeure pas moins que la plupart des MRC occupant le territoire à l'extérieur de la vallée laurentienne doivent composer avec la présence de vastes espaces domaniaux.

d'aménagement de la MRC qui a priorité, mais le plan d'affectation des terres³² élaboré sur l'initiative d'un ministère sectoriel.

iii- La politique de protection des espaces riverains

Par ailleurs, le ministère de l'Environnement, non satisfait de la possibilité de faire transmettre ses normes aux MRC par l'intermédiaire des orientations gouvernementales, obtenait en 1987 une modification à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*³³ afin de se faire attribuer le pouvoir de vérifier les règlements municipaux d'urbanisme et d'obliger les municipalités locales à s'y conformer. Cette approche s'inscrit dans le cadre de l'adoption de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* en vertu de l'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*³⁴. Il est vrai qu'en pratique, sur le plan administratif, les articles 165.2 à 165.4 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne servent «pratiquement jamais puisque la réglementation municipale est assujettie à l'approbation des MRC et ces dernières doivent respecter les orientations gouvernementales, incluant les exigences imposées par ce ministère à cet égard. Ainsi, comme le contrôle s'effectue indirectement par l'intermédiaire des MRC, l'intervention du ministère est rarement nécessaire»³⁵. Cette stratégie alambiquée de contrôle, à l'intrant et

32. Giroux, *supra* note 5 à la p. 433. Le plan est préparé par le ministre des Ressources naturelles, avec la collaboration des ministères concernés, pour toute partie du domaine de l'État que le ministre détermine. Il ne concerne donc pas nécessairement tous les immeubles qui peuvent relever d'autres ministères ou organismes.

33. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1987, c. 53, art. 5, 6 (en vigueur le 23 juin 1987) ajoutant les art. 165.1-165.4, 227.1 à la *Loi*. Des ajustements subséquents ont été apportés à cette procédure afin d'éviter que toutes les municipalités locales aient à transmettre au ministère l'ensemble de leur réglementation pour vérification de la suffisance des normes applicables aux espaces riverains et inondables.

34. *Supra* note 25 et *supra* note 16; Y. Duplessis, «La protection des rives, du littoral et des plaines inondables» (1991) dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, vol. 21, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 165; Beaulieu, Ferland, Roy, *supra* note 13 aux pp. 264-275. Giroux, *supra* note 5 aux pp. 419-444, 452-456 et «Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire» (1988), 48 R. du B. 467-503; Labrecque, *supra* note 32 aux pp. 317-322.

35. St-Amour et LeChasseur, *supra* note 1, p. [I] VIII/1 (pour l'art. 165.1).

à l'extrant, témoigne en vérité de la volonté ministérielle de garder l'autorité absolue sur ce domaine de l'aménagement du territoire.

c) L'approbation des règlements de contrôle intérimaire

Comme le contrôle intérimaire se veut un moyen de s'assurer que les orientations d'aménagement en voie de définition dans un schéma d'aménagement ne soient pas compromises par des interventions privées ou publiques susceptibles d'être réalisées avant la formalisation de ces orientations dans des textes juridiquement opposables, il est raisonnable de permettre aux MRC d'édicter des normes réglementaires sévères. Le besoin est cependant différent selon que l'on se situe à l'étape d'élaboration d'un premier schéma d'aménagement, d'une modification ou d'une révision à un schéma en vigueur. Quel que soit le contexte cependant, le gouvernement a considéré opportun de faire bénéficier ses ministères et mandataires d'un statut privilégié. Il a donc choisi de se réserver un rôle sur l'approbation des normes réglementaires du contrôle intérimaire. Son approbation a pris à l'origine la forme d'un désaveu, alors qu'elle se manifeste aujourd'hui sous la forme d'un avis ministériel.

À l'étape d'élaboration des schémas de première génération, le ministère des Affaires municipales s'est fait le porte-parole de l'appareil gouvernemental pour obliger l'insertion de normes minimales dans les documents complémentaires accompagnant les schémas d'aménagement, tout autant que dans les règlements régionaux de contrôle intérimaire, sous peine de refus d'approbation dans le premier cas et de désaveu dans le second. La «directive» publiée en 1982 afin de faire «Le point sur toute la question du règlement de contrôle intérimaire»³⁶ est fort explicite : «Afin de bien évaluer l'opportunité de désavouer ou non un règlement de contrôle intérimaire adopté par une municipalité régionale de comté, le ministre considérera un certains nombres de critères.» Suivent une série d'obligations visant la rentabilisation des infrastructures publiques et la protection de la sécurité et de la salubrité

36. Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Le point sur toute la question du règlement de contrôle intérimaire de la municipalité régionale de comté*, Ministère des Affaires municipales, octobre 1982; L. Giroux, «Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement» dans M. Poirier, dir., *supra* note 18 à la p. 129.

publiques. En raison de cette tutelle sur le contenu minimal «obligatoire», il ne faut pas s'étonner de ce que les règlements de contrôle intérimaire mis en vigueur dans les MRC lors de l'élaboration des schémas de première génération aient à toutes fins pratiques été des copies conformes partout sur le territoire, de l'Abitibi à l'Estrie, en passant par les banlieues métropolitaines.

La technique de la «directive», dont la légalité était par ailleurs douteuse³⁷, a été critiquée et le législateur l'a éventuellement évacuée en abolissant la procédure de désaveu. Les «nouveaux» règlements de contrôle intérimaire demeurent néanmoins soumis à l'approbation ministérielle. Comme les normes minimales sont désormais insérées dans les schémas de première génération et ensuite répercutées dans les règlements municipaux, peu de règlements de contrôle intérimaire adoptés dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement (dits de seconde génération) traitent de cet aspect. Ce sont désormais les orientations gouvernementales transmises aux MRC, que ce soit à l'échelle nationale ou pour chacune des MRC, qui guident le processus d'approbation ministérielle.

2- L'assujettissement de l'État à la démarche de planification territoriale

L'assujettissement de l'État québécois est exprimé dans un énoncé de principe contenu à l'article 2 de la Loi et dans un article de définition de sa portée, l'article 149. Le cadre de l'assujettissement est limité à la seule dimension de l'aménagement du territoire, alors que les interventions gouvernementales sont définies par rapport aux dispositions statutaires et par rapport aux orientations gouvernementales qui sont incorporées dans le schéma d'aménagement.

a) L'énoncé de principe de l'assujettissement gouvernemental

Le législateur québécois a été confronté lors de l'avènement de la législation sur l'aménagement du territoire en 1979 avec deux principes se situant dans deux ordres d'autorité différents. D'une part, le gouvernement

37. Giroux, *supra* note 5 à la p. 475.

prenait un engagement formel en faveur de la concertation de ses intentions et de ses décisions en matière d'aménagement du territoire avec celles des instances municipales décentralisées, le schéma d'aménagement devant être le pivot central et l'instrument privilégié de cette concertation. Cet engagement devait relier les dimensions politiques et juridiques de l'activité gouvernementale sur le territoire.

D'autre part, sur le plan juridique formel, le premier alinéa de l'article 42 de la *Loi d'interprétation*³⁸ codifie le principe à caractère constitutionnel selon lequel «Nulle loi n'a d'effet sur les droits de l'État, à moins qu'ils n'y soient expressément compris.»

L'articulation de l'interrelation entre l'engagement et les droits de la «couronne» procède d'abord dans une déclaration législative du principe afin de s'inscrire dans l'esprit de l'article 42 de la *Loi d'interprétation*. Telle est l'essence de l'article 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Cet article a pour effet d'assujettir les organes exécutifs et administratifs de l'État québécois aux deux instruments juridiques que sont le schéma d'aménagement et le règlement de contrôle intérimaire d'une municipalité régionale de comté. L'assujettissement ne s'étend pas cependant aux mesures de contrôle intérimaire adoptées par résolution d'une MRC³⁹, non plus qu'au plan d'urbanisme et au contrôle intérimaire d'une municipalité locale ainsi qu'aux règlements d'urbanisme d'une municipalité locale ou d'un territoire non organisé administré par une MRC.

Les organes exécutifs et administratifs de l'État québécois visés par cet assujettissement incluent le gouvernement, ses ministres⁴⁰ et les mandataires de l'État⁴¹, c'est-à-dire les organismes et les sociétés d'État que le droit administratif

38. L.R.Q. c. I-16.

39. L.A.U., *supra* note 1, art. 62, 63.

40. Jusqu'à la modification intervenue en 1993 (*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 3), la *Loi* faisait référence aux ministères.

41. Cette notion permettrait d'ouvrir tout un chapitre sur la qualification de ce que constitue un agent mandataire de l'État. Sommairement, la détermination de la qualité de mandataire ou d'agent de l'État est liée aux critères des fonctions et du contrôle. Cette qualification peut

permet de reconnaître comme tel. Les principaux mandataires de l'État sont, compte tenu de l'ampleur du patrimoine public détenu, Hydro-Québec⁴², la Société immobilière du Québec⁴³, la Société des établissements de plein air du Québec⁴⁴ et la Société générale de financement⁴⁵.

L'articulation se manifeste ensuite dans un cadre limité d'assujettissement. Ainsi, ce ne sont que les nouvelles interventions gouvernementales qui sont visées. Ces interventions ne peuvent être exécutées sur un territoire où est en vigueur un schéma d'aménagement ou un règlement de contrôle intérimaire que si elles sont réputées conformes aux objectifs de ce schéma ou si elles respectent le contenu de ce règlement de contrôle intérimaire. C'est dans cette perspective que la Cour supérieure indiquait en 1998 que l'acceptation gouvernementale d'être lié par le schéma d'aménagement est limitée à certaines interventions et à un processus particulier bien encadré⁴⁶.

Or, les interventions gouvernementales sont à la fois définies, généralement, par rapport aux textes législatifs et par rapport aux orientations gouvernementales spécifiques qui ont été incorporées aux schémas d'aménagement de chacune des MRC. De plus, elles s'inscrivent, en théorie, en fonction d'une coordination de l'approche gouvernementale.

Dès le début d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération à la fin de 1982, opération qui entraînait à l'époque l'application

par ailleurs être variable en fonction des objectifs visés par le législateur. Voir, par exemple, P. Garant, *Traité de droit administratif; Structures, actes et contrats*, 4^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996, vol. 1 aux pp. 143-165. Une agence de perception pour l'immatriculation des véhicules n'a aucun caractère étatique et ne peut se prévaloir d'une immunité à l'égard des règlements municipaux : *Saint-Rémi (Ville de) c. Centre communautaire St-Rémi Inc.*, J.E. 95-247 (C.S.). Les notions de mandataire ou d'agent de l'État doivent être distinguées avec celle d'occupant d'un immeuble de l'État. Ainsi, une personne qui loue un terrain de l'État pour y opérer une entreprise commerciale privée n'est pas un agent de l'État : *Grammont Motel Ltée c. Mann (Municipalité du canton de)*, [1977] C.A. 399.

42. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q. c. H-5.

43. *Loi sur la Société immobilière du Québec*, L.R.Q. c. S-17.1.

44. *Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec*, L.R.Q. c. S-13.01.

45. *Loi sur la Société générale de financement*, L.R.Q. c. S-17.

46. *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14 à la p. 540 (C.S.).

automatique des mesures de contrôle intérimaire⁴⁷ et l'adoption parallèle des règlements de contrôle intérimaire, les organismes gouvernementaux se sentirent coincés par la loi. Ils obtinrent en 1983⁴⁸ des modifications à loi pour les soustraire à l'obligation d'obtenir des permis ou certificats d'autorisation normalement requis en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire⁴⁹. D'autres modifications furent apportées en 1993 pour circonscrire la portée d'application des interventions assujetties.

La lecture du texte d'origine et du texte modifié actuellement en vigueur de l'article 2 de la *Loi* permet de percevoir la nuance entre l'expression «sous réserve des dispositions» et «dans la seule mesure prévue». L'assujettissement gouvernemental est clairement délimité sur le plan juridique.

47. Avant 1996, le contrôle intérimaire intervenait automatiquement avec la résolution décrétant l'élaboration du schéma d'aménagement. Depuis 1996, il appartient à la MRC d'édicter un contrôle intérimaire temporaire par résolution, lequel n'est assujéti à aucune approbation gouvernementale. Ultérieurement, la MRC peut se doter d'un règlement de contrôle intérimaire dont les paramètres d'approbation sont examinés dans la suite (*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1996, c. 25).

48. *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.Q. 1983, c. 19, art. 2, 3 (entrée en vigueur le 22 juin 1983). Cette date mérite d'être mise en parallèle avec l'obligation de débiter l'élaboration d'un schéma d'aménagement dans les trois ans d'entrée en vigueur de la *Loi*, soit au plus tard le 12 décembre 1982 (ancien art. 3 L.A.U.).

49. L'article 2 ne s'applique qu'aux interventions gouvernementales et non aux autorisations que peut accorder le gouvernement à des personnes pour que ces dernières puissent réaliser certains projets (ex. autorisation d'exploiter un dépôt de matériaux secs) : 2419-6388 *Québec Inc. c. Saint-Michel-Archange (Municipalité de)*, J.E. 89-295 (C.S.), infirmée sur d'autres points dans *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.). Il faut cependant tenir compte des autorisations non visées par les paragraphes 6 et 7 de l'article 149. Dans ce dernier cas, les autorisations sont accordées par rapport à l'exploitation des ressources du domaine de l'État : Voir à cet égard *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Ltée*, J.E. 92-735 (C.A.), confirmant J.E. 88-1167 (C.S.).

| TEXTE D'ORIGINE | TEXTE ACTUEL |
|--|--|
| <p>2. Un schéma d'aménagement et un règlement de contrôle intérimaire adoptés par une municipalité régionale de comté et mis en vigueur conformément à la présente loi lient le gouvernement, ses ministères et mandataires lorsque ceux-ci désirent intervenir par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble, sous réserve des dispositions du chapitre VI du titre I et de l'article 70. L.Q. 1979, c. 51, art. 2.</p> | <p>2. Un schéma d'aménagement et un règlement de contrôle intérimaire adoptés par une municipalité régionale de comté et mis en vigueur conformément à la présente loi lient le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lorsque ceux-ci projettent de faire une intervention à l'égard de laquelle s'appliquent les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles.</p> <p>Notamment, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire. L.Q. 1983, c. 19, art. 1; L.Q. 1993, c. 3, art. 3; L.Q. 1999, c. 40, art. 18.</p> |

Comparaison du texte d'origine et du texte actuel de l'article 2 de la *Loi*.

b) La portée d'application : l'article 149 de la *Loi*

Pour sa part, le texte d'origine de l'article 149 se limitait à indiquer en 1979 que:

149. Lorsque le gouvernement, ses ministères ou mandataires désirent intervenir sur le territoire d'une municipalité régionale de comté où est en vigueur un règlement de contrôle intérimaire ou un schéma d'aménagement, par l'implantation d'un équipement ou d'une infrastructure, par la réalisation de travaux ou l'utilisation d'un immeuble, le ministre doit d'abord adresser un avis de cette intention au conseil de la municipalité régionale de comté.

L'avis du ministre mentionne l'objet et les motifs de l'intervention. Copie de cet avis est enregistré à la Commission.

Lors de l'exercice de réflexion pour effectuer le bilan des schémas de première génération, le ministère des Affaires municipales soulignait en 1992 que l'application de la procédure d'évaluation des interventions gouvernementales avait «suscité certains problèmes d'interprétation portant notamment sur l'identification des ministères et organismes concernés et sur la définition des interventions visées» de sorte qu'il apparaissait nécessaire de «définir plus clairement des projets gouvernementaux visés»⁵⁰. Le document de consultation du ministère rédigé à cette époque proposait des modifications à la *Loi* :

Ces modifications visent une clarification des interventions gouvernementales qui doivent faire l'objet d'un avis auprès des MRC ou des communautés urbaines en vue d'une opinion sur la conformité avec le schéma. Des problèmes d'application ont déjà fait l'objet de décisions administratives en 1985-1986, mais des problèmes d'interprétation subsistent et certaines interventions importantes ne sont pas assujetties en vertu des dispositions actuelles de la loi. Les modifications permettront d'inclure les interventions déterminantes en matière d'aménagement tout en excluant celles qui ne le sont pas.⁵¹

En 1993, le législateur donnait suite à cette proposition en réécrivant le texte de l'article 149. Il est utile d'en effectuer une analyse sommaire en notant que le premier alinéa détermine les interventions majeures assujetties alors que le second précise les interventions mineures qui sont spécifiquement exclues de la démarche d'évaluation.

149. Les articles 150 à 157 s'appliquent à l'égard des interventions qui consistent dans le fait que le gouvernement ou l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État:

1° commence à utiliser un immeuble, dans le cas où celui-ci est inutilisé ou, dans le cas contraire, commence à en faire un usage différent;

2° effectue des travaux sur le sol;

50. Ministère des Affaires municipales, *La révision des schémas d'aménagement; Modifications législatives relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme*, Éditeur officiel du Québec, 1992.

51. *Ibid.* à la p. 17.

3° construit, installe, démolit, retire, agrandit ou déplace un bâtiment, un équipement ou une infrastructure;

4° crée ou abolit une réserve faunique, un refuge faunique, une zone d'exploitation contrôlée, un parc ou une réserve écologique ou en modifie les limites;

5° délimite une partie des terres du domaine de l'État aux fins de développer l'utilisation des ressources fauniques, abolit cette délimitation ou la modifie;

6° autorise, conformément à la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1), la construction d'un chemin autre qu'un chemin forestier ou minier;

7° autorise la construction d'un chemin forestier principal prévu dans un plan général d'aménagement forestier ou délivrant, conformément à la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1), un permis d'intervention qui prévoit la construction d'un tel chemin;

8° met en disponibilité, à des fins de villégiature sur les terres du domaine de l'État, un site qui est constitué d'au moins cinq emplacements et où la concentration atteint au moins un emplacement par 0,8 hectare;

Toutefois, les articles 150 à 157 ne s'appliquent pas à l'égard :

1° d'une intervention mentionnée à l'un des paragraphes 1° à 3° du présent alinéa, autre qu'une telle intervention concernant un élément d'un réseau d'électricité, sur un territoire visé à l'un des paragraphes 4° et 5° du premier alinéa;

2° d'une intervention d'Hydro-Québec mentionnée à l'un des paragraphes 1° à 3° du premier alinéa, autre qu'une construction devant, en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), être autorisée au préalable par le gouvernement;

3° d'une intervention mentionnée à l'un des paragraphes 1° à 3° du premier alinéa qui est reliée à la gestion des ressources sur les terres du domaine de l'État, telle une activité d'aménagement forestier ou une activité d'aménagement à des fins fauniques;

4° d'une intervention mentionnée à l'un des paragraphes 2° et 3° du premier alinéa qui vise à remettre les lieux en état à la suite d'une occupation sans droit de ceux-ci;

5° de travaux de réfection ou d'entretien.

Pour l'application du paragraphe 1° du premier alinéa, la cession d'un droit à l'égard d'un immeuble ne constitue pas en soi le début de l'utilisation de celui-ci ni un changement de son usage. L.Q.

1993, c. 70, art. 70; L.Q. 1998, c. 29, art. 32; L.Q. 1999, c. 40, art. 18.⁵²

i- L'utilisation d'un immeuble

Ainsi, le premier paragraphe inclut dans les interventions gouvernementales assujetties le commencement d'utilisation d'un immeuble⁵³ et le changement d'usage. Cette notion d'immeuble inclut habituellement un terrain, un lot, un bâtiment, une construction ou un ouvrage qui est érigé sur ce terrain ou sur ce lot.

Seuls le commencement, dans le cas où il est inutilisé, et le changement d'usage sont visés par ce paragraphe, ce qui exclut l'extension d'usage dans un immeuble existant. Il suffit donc d'un local loué dans un édifice pour emporter le droit d'utiliser l'ensemble de cet édifice aux mêmes fins. En ce sens, les bureaux d'un ministère dans un édifice (privé ou public) confèrent le droit d'agrandir la superficie d'occupation dans tout l'édifice, non seulement pour accueillir l'expansion des activités de bureau de ce ministère, mais aussi pour recevoir d'autres bureaux administratifs. Il nous apparaît également aller de soi que l'occupation d'un local par un organisme gouvernemental inclut le droit de substituer un autre organisme dans cette mesure où l'usage institutionnel ou administratif demeure.

Par ailleurs, en raison de la tendance de la Cour d'appel à assimiler au même usage les usages d'une même catégorie⁵⁴, on peut raisonnablement

52. Les modifications apportées en 1998 et en 1999 sont mineures. Un commentaire d'ordre administratif du texte de l'article 149, tel que modifié en 1993, est présenté dans le document : Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *Les interventions gouvernementales sur le territoire des MRC et de communautés urbaines*, Québec, Éditeur officiel, 1994.

53. Une requête ne peut être accueillie à l'encontre de l'utilisation d'un poste de transformation comme site d'entreposage de BPC si cet usage remonte avant l'adoption du schéma d'aménagement : *Mirabel (MRC de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.) (en appel).

54. *Les Chutes-de-la-Chaudière (MRC) c. 1846-0832 Québec Inc.*, [1994] R.J.Q. 618 (C.A.) et *Saint-Romuald (Ville de) c. Olivier*, J.E. 95-1624 (C.S.), conf. par J.E. 99-383 (C.A.); REJB 99-10523 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada accueillie, 27210, 10 novembre 1999. P. Moreau, «Les droits acquis en matière d'aménagement et d'urbanisme : une évolution marquée de la jurisprudence récente» (1996)

soutenir, dans la mesure où le texte opposable ne dispose pas de manière spécifique, qu'est également exclu de l'assujettissement, le remplacement d'un usage existant par un autre usage appartenant à une même catégorie. Ainsi, par exemple, un tribunal pourrait accepter que l'entrepôt des publications gouvernementales puisse être converti en entrepôt de la Société des Alcools, s'agissant toujours d'une utilisation pour fin d'entrepôt. Il est peu probable cependant que l'espace de bureau qui servait de point de service administratif puisse être réaffecté à des fins commerciales, comme comptoir de vente des Publications du Québec ou de la Société des Alcools par exemple, puisqu'il s'agit clairement d'un changement d'usage.

En somme, sans le dire, le texte consacre des éléments essentiels de la théorie des droits acquis et il nous apparaît que les principes développés par la jurisprudence à cet égard trouvent alors application. En ce sens, était-il nécessaire de préciser, au troisième alinéa de l'article 149, que la cession de droit à l'égard d'un immeuble ne constitue pas en soi le début de l'utilisation de celui-ci ni un changement de son usage? N'est-il pas établi que les droits acquis se maintiennent en quelque main qu'ils puissent être exercés ?

Enfin, le texte ne traite aucunement des cessations d'usage, de sorte qu'un ministère ou un organisme gouvernemental peut quitter une localité sans que l'on puisse invoquer les dispositions relatives aux interventions gouvernementales pour tenter d'y faire échec.

dans Formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal*, vol. 74, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 57.

ii- Les travaux effectués sur le sol

Si le second paragraphe du premier alinéa semble englober tous les travaux effectués sur le sol, il faut cependant souligner la référence explicite aux travaux de construction de chemin des paragraphes 6 et 7. Le législateur a cependant introduit une nuance en faisant référence, non pas à la construction, mais à des autorisations de construction de chemin sur les terres du domaine de l'État, lesquelles sont accordées à des personnes qui ne font pas partie de l'administration gouvernementale.

Dans le premier cas, l'assujettissement est limité aux autorisations de construction données en vertu de l'article 55 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, pour des chemins autres que des chemins forestiers ou miniers, soit notamment les chemins destinés à des activités récréatives ou industrielles, par exemple. Quant aux autorisations visées par le second cas, elles sont limitées aux chemins forestiers principaux⁵⁵, notion qui n'est pas définie dans la loi. Ces chemins apparaissent dans un plan d'aménagement forestier faisant l'objet d'un permis d'intervention en vertu de la *Loi sur les forêts*. Dans ce cas, l'article 150 de la loi invite la MRC à s'abstenir de prendre en considération les éléments du permis qui ne concernent pas la construction d'un chemin forestier principal. Ces textes, lus avec l'exclusion du troisième paragraphe du second alinéa, sont présentées de manière à signifier poliment à la MRC que les questions relatives à l'aménagement forestier, faunique ou minier ne concernent que l'administration ministérielle.

Les travaux de creusage d'un cours d'eau ou les travaux de déblai/remblai semblent par ailleurs assujettis en vertu du second paragraphe, sauf s'ils sont effectués aux fins d'une activité d'aménagement forestier ou faunique sur les terres domaniales, puisque le troisième paragraphe du second alinéa les exclut expressément. Le quatrième paragraphe du second alinéa exclut pour sa part les interventions qui visent à remettre les lieux en état suite

55. Reconnaissant ainsi le principe établi dans *La Côte-de-Gaspé (MRC de) c. Compagnie Gaspésia Inc.*, J.E. 92-735 (C.A.), confirmant J.E. 88-1167 (C.S.) [ci-après *Côte-de-Gaspé*], sauf pour les chemins forestiers principaux qui demeurent assujettis. En ce sens, la modification législative de 1993 précise la portée de cet arrêt. *Loi sur les terres du domaine de l'État*, *supra* note 29, *Loi sur les forêts*, L.R.Q. c. F-4.1.

à une occupation sans droit. Enfin, le second paragraphe de ce même alinéa accorde une immunité en faveur d'Hydro-Québec pour les travaux de construction non soumis à l'autorisation préalable du gouvernement⁵⁶, comme l'émondage ou l'épandage d'herbicide dans l'emprise des servitudes, alors que le cinquième paragraphe du second alinéa exclut les travaux de réfection et d'entretien sans préciser, de sorte qu'il vise tous les types d'ouvrages, incluant les bâtiments, les équipements et les infrastructures.

iii- Les travaux de construction

L'énoncé assujettissant au troisième paragraphe du premier alinéa la construction, l'installation, la démolition, le retrait, l'agrandissement ou le déplacement d'un bâtiment⁵⁷, d'un équipement ou d'une infrastructure, se trouve pour sa part délimité par le second alinéa qui soustrait du champ d'application de la *Loi* certains ouvrages d'Hydro-Québec, les aménagements forestiers et fauniques sur les terres du domaine de l'État, ainsi que les travaux de réfection ou d'entretien mentionnés plus haut.

56. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q. c. H-5, art. 29; Décret 554-81 du 25 février 1981 (non publié), *Décret concernant la construction d'immeubles par Hydro-Québec*, cité dans *Coalition Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14 aux pp. 548-549.

57. Il faut également souligner que les travaux peuvent être, le cas échéant, soumis à la *Loi sur la sécurité dans les édifices publics*, L.R.Q. c. S-3 et au Décret 1440-93 du 13 octobre 1993, *Règlement sur l'application d'un Code du bâtiment - 1990*, D. 1440-93, 27 octobre 1993, G.O.Q. 1993.II.1380 [R.R.Q. c. S-3, r. 03] dont l'application relève d'instances administratives du gouvernement québécois. Un projet de règlement a été publié pour annoncer l'adoption d'un code de construction en vertu de la *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q. c. B-1.1, 17 novembre 1999, G.O.Q. 1999.II.5263. Ce nouveau règlement intégrera la version 1995 du *Code national du bâtiment* avec de nombreux ajustements. La réglementation municipale en matière de construction aura peu d'emprise sur ces bâtiments à caractère public (incluant plusieurs projets privés, comme les bâtiments résidentiels comportant plus de deux étages et de huit logements) même s'ils sont érigés par l'entreprise privée, puisque l'article 193 de la *Loi sur le bâtiment* prescrit que : «**193.** Un règlement d'une municipalité locale, d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté urbaine, qui porte sur une matière prévue au code de construction, au code de sécurité ou à un règlement visé aux articles 182 et 185, ne peut avoir pour effet d'édicter une norme identique ou équivalente à celle contenue dans ces codes ou règlements ni avoir pour effet de restreindre la portée ou l'application de ces normes.»

iv- Le statut juridique attribué à un territoire

Les paragraphes 4 et 5 du premier alinéa portent sur la délimitation et l'attribution d'un statut juridique à certaines terres à des fins de protection ou de gestion en matière environnementale⁵⁸, plus spécifiquement en ce qui concerne la faune et les réserves naturelles, que l'administration de ces espaces relève d'un organisme public ou d'une autorité privée (ce qui est le cas, par exemple, des zones d'exploitation contrôlée, mais non d'une pourvoirie). Alors que le quatrième paragraphe concerne les espaces de conservation, le cinquième paragraphe vise plutôt les espaces ouverts à une gestion privée, ce qui est le cas des territoires offerts à bail avec droits exclusifs de chasse, de pêche ou de piégeage, ce qui inclut notamment les pourvoiries.

Le premier paragraphe du second alinéa vient par ailleurs fermer la boucle en soustrayant les travaux effectués sur ces territoires, sauf pour les réseaux d'électricité, du droit de regard des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire. Comme ces espaces sont notamment visés par le sixième paragraphe du premier alinéa de l'article 5 au chapitre du contenu du schéma d'aménagement, il aurait été anormal que l'évolution de ces statuts juridiques ne soit pas considérée comme intervention gouvernementale. Toutefois, une fois les espaces délimités, leur aménagement ne relève plus de ces instruments de planification régionale.

Les affectations de statut sous l'autorité, par exemple, de la *Loi sur les biens culturels*⁵⁹, ne sont pas visées par ce régime spécial.

58. Les terres «structurées» au sens de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q. c. C-61.1, sont les pourvoiries (art. 98), les zones d'exploitation contrôlée (art. 104), les réserves fauniques (art. 111), les refuges fauniques (art. 122) et les habitats fauniques (art. 128.1). Il faut également souligner les réserves écologiques au sens de la *Loi sur les réserves écologiques*, L.R.Q. c. R-26 et les parcs au sens de la *Loi sur les parcs*, L.R.Q. c. P-9. Enfin, la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, L.R.Q. c. E-12.01, vise plutôt les habitats des espèces végétales.

59. L.R.Q. c. B-4.

v- Les colonies de villégiature

Le huitième paragraphe de l'article 149 exclut du champ d'application de la *Loi* les établissements dispersés de villégiature sur les terres du domaine de l'État. Dans tous les cas cependant, qu'il s'agisse d'une colonie de villégiature ou de chalets dispersés, les personnes qui désirent ériger une résidence secondaire sur ces terres sont tenues d'obtenir un permis de construction de la municipalité locale ou, s'il s'agit d'un territoire non organisé, de la MRC, en vertu du règlement d'urbanisme en vigueur⁶⁰. Les terrains lotis avant 1987 peuvent cependant bénéficier de certains privilèges au lotissement ou à la construction⁶¹.

vi- Les ouvrages hydroélectriques

En principe, les ouvrages majeurs font partie des interventions gouvernementales soumises au processus de conformité. Toutefois, qu'ils soient implantés en milieu privé ou sur les terres publiques, les constructions⁶² et ouvrages de la société d'État qui n'ont pas à être autorisés au préalable par le gouvernement⁶³ sont soustraits au droit de regard des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire. Cet avantage vient amplifier la

60. Si les terrains ont été vendus par lettre patente ou par acte notarié, ils font partie du domaine privé. S'ils font l'objet d'un bail, l'occupant privé est assujéti à la réglementation municipale. Ni la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q. c. T-8.1, ni le *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine public* ne prévoient cet assujettissement (D. 231-89, 23 mars 1989, G.O.Q. 1989.II.1739, décret du 22 février 1989). Comme la réglementation gouvernementale ou la loi ne prévoient pas de disposition, le champ est laissé libre aux municipalités : *Côte-de-Gaspé*, *supra* note 55 et art. 18 (*a contrario*) de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*. Voir *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

61. *Loi sur les terres du domaine de l'État*, *ibid.*, art. 21. Ce texte s'ajoute au privilège au lotissement accordé par la L.A.U., *supra* note 1, art. 256.1 et s.

62. Le texte anglais «building» est plus restrictif. La notion de construction englobe un bâtiment, un équipement ou une infrastructure au sens du troisième paragraphe du premier alinéa.

63. *Supra* note 56. Le gouvernement ne peut tenter de se soustraire à son obligation en modifiant le décret établissant les projets à être autorisés, car cela équivaut à une modification déguisée de la *Loi* : *Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François Inc. c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 511 aux pp. 542-550 (C.S.).

reconnaissance d'autonomie et de primauté confirmée par l'article 30 de la *Loi sur Hydro-Québec*⁶⁴.

vii- Les aménagements fauniques et forestiers

Le troisième paragraphe du second alinéa de l'article 149 écarte du processus d'examen et de conformité des interventions gouvernementales tous les travaux et ouvrages reliés à la gestion des ressources sur les terres domaniales, incluant notamment une activité d'aménagement forestier (coupe, reboisement, scarification, épandage d'herbicides, etc.) ou une activité d'aménagement à des fins fauniques (aires de nidification ou travaux dans les marécages ou dans les frayères, passes migratoires pour les poissons, etc.).

Les compagnies forestières, notamment, en sont les premières bénéficiaires, ce qui ne constitue en réalité qu'une codification du principe énoncé dans l'arrêt *Gaspésia*⁶⁵. Dans cet arrêt, la MRC avait adopté un règlement de contrôle intérimaire qui prescrivait notamment les normes de construction routière en bordure des cours d'eau. La compagnie forestière n'ayant pas respecté ces normes, la MRC présenta une requête pour faire interdire les travaux supplémentaires et demander la remise en état des lieux.

La Cour d'appel, confirmant le jugement de la Cour supérieure, souligne que l'autorisation accordée à la compagnie d'effectuer des travaux dans la forêt domaniale, en vertu de la *Loi sur les terres et forêts*⁶⁶ alors en vigueur, avait priorité sur le règlement de contrôle intérimaire de la MRC de sorte que ce dernier était inopposable à la compagnie. En raison des modifications apportées

64. L'article 30 est particulièrement opportun pour gérer la relation entre la société d'État et les municipalités. Voir, par exemple, *Anjou (Ville d') c. Hydro-Québec*, [1995] R.L. 56 (C.A.); *Montréal (Ville de) c. Hydro-Québec*, J.E. 97-1131 (C.A.). Le premier alinéa de cet article 30 se lit comme suit : «**30.** La Société peut placer des poteaux, fils, conduits ou autres appareils sur, à travers, au-dessus, au-dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau, aux conditions fixées par entente avec la municipalité concernée en vertu d'un règlement municipal. À défaut d'une telle entente, la régie [de l'Énergie] à la demande de la société, fixe ces conditions, qui deviennent obligatoires pour les parties [...]»

65. *Côte-de-Gaspé*, *supra* note 55.

66. L.R.Q. c. T-9.

aux dispositions applicables, tant au niveau de la *Loi sur les forêts*⁶⁷, qui a remplacé l'ancienne législation, que de l'article 149 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, cet arrêt n'a plus la portée que lui a reconnue la Cour d'appel et ce, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une intervention gouvernementale, la compagnie forestière n'étant pas un mandataire du gouvernement.

Lorsque l'on considère cependant la superficie occupée par les terres domaniales, on comprend l'importance de l'exclusion visée par ces paragraphes, d'autant plus que la *Loi* n'effectue aucune distinction par rapport à la qualité privée ou publique de l'intervenant qui effectue les travaux.

viii- Les opérations minières

Si une intervention gouvernementale concerne une opération minière visée par l'article 246 de la *Loi*, tout intéressé peut invoquer l'inopposabilité du projet au schéma d'aménagement et au règlement de contrôle intérimaire⁶⁸. On entend par opération minière, le jalonnement ou la désignation sur carte d'un *claim*, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales (incluant des substances solides, liquides, mais à l'exclusion de l'eau, et des substances gazeuses)⁶⁹ et de réservoirs souterrains,

67. *Supra* note 55.

68. Bien que la L.A.U., *supra* note 1, art. 246. déclare l'inopposabilité des documents de planification ou des règlements d'urbanisme, on ne peut ignorer que la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 25, peut néanmoins exiger une attestation de non-contravention à cette réglementation. Voir, par exemple, *Ressources Graphicor Inc. c. Sainte-Véronique (Municipalité du village de)*, J.E. 92-216 (C.S.). Dans cette affaire, il s'agissait d'un recours en *mandamus* en raison du refus de délivrance d'une telle attestation suite à une demande pour une exploitation de graphite. La Cour s'est limitée à une question de droit acquis existant avant l'adoption de la réglementation municipale pour y faire échec. Elle ne se prononce pas sur la portée de l'article 246. Toutefois, dans le jugement complémentaire de *Ressources Graphicor Inc. c. Ministre de l'Environnement*, [1993] R.D.I. 101 (C.S.), la Cour souligne que l'exploitation des ressources minérales conformément à la *Loi sur les mines*, L.R.Q. c. M-13.1, est soustraite au règlement de zonage en raison de cet article 246.

69. La définition de la *Loi sur les mines*, *ibid.*, est particulièrement large. Si les substances minérales incluent notamment les hydrocarbures, elles excluent cependant la tourbe, la marne, l'eau minérale, l'argile commune, le calcaire pour fondants, la pierre à meule, la couche arable, etc.

dans la mesure, cependant, où ces opérations sont faites conformément à la *Loi sur les mines*.

Par ailleurs, il n'est pas déraisonnable de prétendre que cet article ne peut faire échec à une intervention de la municipalité après que les opérations ont cessé, ce qui est le cas, par exemple, si les lieux abandonnés sont devenus une cause de nuisance et d'insalubrité au sens des articles 72 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (d'autant plus que cette dernière loi, à la différence de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, lie le gouvernement)⁷⁰.

Demeurent donc sous l'emprise de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* les opérations minières en contravention à la *Loi sur les mines*, l'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées où le droit à ces substances minérales appartient au propriétaire du sol.

ix- Le territoire nordique

Enfin, comme le territoire nordique⁷¹ n'est pas assujéti à la *Loi*, les interventions gouvernementales qui y sont effectuées ne sont pas visées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

70. *Loi sur la qualité de l'environnement*, supra note 25, art. 126; *Oka (Municipalité de la paroisse d') c. Corporation de colombium et métaux St-Laurent*, [1992] R.J.Q. 2540 (C.S.).

71. L.A.U., supra note 1, art. 266. En l'occurrence, le territoire situé au nord du 55° parallèle relevant de l'Administration régionale Kativik (L.R.Q. c. V-6.1) et le territoire de la Baie James, distraction faite des municipalités non assujetties à la *Loi sur le développement de la région de la Baie James*, L.R.Q. c. D-8, soit les villes de Chapais, Chibougamau, Matagami et Lebel-sur-Quévillon.

3- Les mécanismes d'encadrement des interventions gouvernementales⁷²

Le législateur a consacré un chapitre entier de la *Loi* pour encadrer l'assujettissement des interventions gouvernementales au respect du règlement de contrôle intérimaire et à la conformité au schéma d'aménagement ainsi qu'aux dispositions complémentaires de ce schéma. Alors que le texte d'origine de la *Loi* se limitait à prescrire un simple cheminement procédural, le texte actuel des articles 149 et suivants mis en vigueur en 1993 énonce sous forme d'énumération le champ d'application de l'assujettissement avant de proposer le cheminement d'information, d'examen et d'ajustement des schémas d'aménagement à la volonté gouvernementale. Ce cheminement est construit en fonction du principe de conformité, tant au niveau du schéma d'aménagement que du règlement de contrôle intérimaire.

a) Le principe de conformité

Le principe de conformité soutient à trois niveaux la logique de planification territoriale articulée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. C'est le critère de conformité qui permet d'abord d'assurer l'intégration du schéma d'aménagement élaboré à l'échelle régionale avec le plan et les règlements d'urbanisme des municipalités locales. Il appartient au conseil de la MRC et à la Commission municipale d'évaluer cette conformité. C'est aussi le critère de conformité qui sert à établir la conciliation entre les orientations gouvernementales et le schéma d'aménagement en voie d'élaboration, de modification ou de révision. Le législateur a réservé au ministre désigné l'autorité de signifier aux MRC son avis sur le respect des orientations gouvernementales et, le cas échéant, de leur demander d'apporter les ajustements appropriés, à défaut de quoi le gouvernement peut ultimement imposer son point de vue dans un décret de substitution. C'est également le critère de conformité qui est invoqué pour gouverner l'insertion des interventions gouvernementales

72. Ministère des Affaires municipales, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire; *Les interventions gouvernementales sur le territoire des MRC et des communautés urbaines*, Éditeur officiel du Québec, 1994.

dans la planification territoriale lorsque les schémas d'aménagement sont en vigueur.

Dans la mesure où le schéma d'aménagement est, une fois en vigueur, le document de référence unique ralliant les trois instances locales, régionales et gouvernementales, il apparaît normal que les interventions initiées par un ministère ou un organisme mandataire respectent le contenu de ce schéma d'aménagement. C'est dans cette perspective que le législateur a établi un mécanisme d'examen et de maintien de la conformité des interventions aux schémas d'aménagement et aux règlements de contrôle intérimaire, ces derniers permettant de contrôler les activités susceptibles de compromettre le contenu d'un schéma en voie de modification ou de révision.

Ce mécanisme conjugue dans un cheminement procédural l'évaluation de cette conformité et la prise en compte du point de vue gouvernemental, lorsqu'il est jugé qu'une intervention projetée doit être réalisée malgré les dispositions d'un schéma d'aménagement ou d'un règlement de contrôle intérimaire qui s'y opposent. Dans ce dernier cas, c'est le schéma d'aménagement ou le règlement de contrôle intérimaire qui doit être ajusté pour tenir compte de l'intervention projetée. La décision politique a donc ultimement la possibilité d'imposer son autorité, dans la mesure cependant où le mécanisme balisé par la *Loi* est observé. En ce sens, il est possible d'affirmer que l'assujettissement constitue plus un engagement politique de consultation qu'une contrainte légale permettant effectivement de faire obstacle aux projets du gouvernement, de ses ministres ou des organismes mandataires de l'État québécois.

b) Le cheminement d'examen et de maintien de la conformité

Le mécanisme procédural d'examen et de maintien de la conformité peut être résumé sous forme de tableau dont la porte d'entrée est l'avis signifié à la MRC par le ministre⁷³ annonçant une intervention projetée. Ainsi, chaque fois qu'une intervention gouvernementale assujettie doit être réalisée, le ministre a

73. Le ministre désigné, soit le ministre des Affaires municipales et de la Métropole ou tout autre ministre ou mandataire du gouvernement qu'il autorise (L.A.U., *supra* note 1, art. 267).

l'obligation d'aviser au préalable⁷⁴ la MRC de son intention afin que cette dernière évalue la conformité du projet au schéma d'aménagement et, le cas échéant, au règlement de contrôle intérimaire en vigueur. Cet avis est valide pendant trois ans⁷⁵, de sorte que s'il n'est pas donné suite au projet dans ce délai, un nouvel avis doit être donné. Toutefois, lorsqu'un mécanisme d'examen est amorcé par la signification d'un avis, les modifications apportées au schéma d'aménagement ou au règlement de contrôle intérimaire sont inopposables avant l'expiration de ce délai.

La conformité est évaluée en fonction des objectifs du schéma d'aménagement, au sens de l'article 8 de la *Loi*, ce qui inclut non seulement les intentions qui sont explicites au schéma d'aménagement, mais aussi les principes découlant de l'ensemble de ses éléments, ainsi que des dispositions du document complémentaire accompagnant ce schéma. Quant à la conformité au règlement de contrôle intérimaire, elle s'établit en fonction des dispositions normatives qu'il contient. Le second alinéa de l'article 150 de la *Loi* précise cependant que :

Si, sur le territoire visé, un schéma et un règlement sont simultanément en vigueur et si l'intervention est conforme aux objectifs du schéma mais non conforme aux dispositions du règlement, ou vice versa, on tient compte, pour l'application du premier alinéa, de celui des deux documents dont les dispositions applicables au territoire visé sont entrées en vigueur le plus récemment. Toutefois, lorsqu'aucune disposition du règlement ne s'applique à l'intervention projetée sur le territoire visé, on ne tient compte que du schéma.

Lorsque la MRC considère que l'intervention projetée n'est pas conforme, le ministre peut, à moins que le gouvernement considère opportun de la rendre conforme ou encore décide de l'abandonner, soit demander à la Commission municipale de se prononcer sur cette conformité, soit demander à la MRC de modifier les dispositions qui posent problème. Ce n'est que lorsque le ministre

74. L'omission de transmettre un avis préalablement à l'autorisation de réalisation entraîne la nullité de cette autorisation : *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14.

75. L.A.U., *supra* note 1, art. 151. La période de trois ans commence à la date où l'intervention est réputée conforme. Toutefois, s'il s'agit d'une intervention où Hydro-Québec doit obtenir une autorisation gouvernementales, cette période de trois ans commence à courir à la date où la construction, par ailleurs réputée conforme, est autorisée par le gouvernement.

est satisfait des modifications apportées, à moins qu'il soit obligé de demander au gouvernement d'imposer par décret les modifications souhaitées, que l'intervention projetée est réputée conforme et peut être réalisée. Toutefois, avant de procéder sous l'autorité d'un décret, une consultation publique doit être tenue. En ce sens, le mécanisme procédural sert de balise à la démarche, la décision apparaissant toujours comme un arbitrage soumis aux contraintes de la vie politique. Quant à la tentative de court-circuiter le mécanisme, elle risque d'être contrecarrée par l'intervention d'un tribunal qui pourra juger l'intervention illégale.

La Cour supérieure a eu l'occasion d'étudier dans l'affaire de la *Coalition du Val-Saint-François*⁷⁶ le processus de conformité d'une intervention gouvernementale, en l'occurrence la construction d'une ligne de transport d'énergie permettant de réaliser un bouclage des réseaux haute-tension de la Montérégie. Ainsi, suite à la tempête de verglas du début de janvier 1998, le gouvernement invoque l'urgence pour adopter une série de décrets dès la fin du mois afin d'autoriser les travaux, tout en écartant les procédures habituelles prescrites par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Il omet cependant de transmettre un avis à la MRC, bien que ce type de travaux figure dans le décret énumérant les ouvrages assujettis à une autorisation gouvernementale, donc à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en vertu du deuxième paragraphe du second alinéa de l'article 149. Quelques mois plus tard, d'autres décrets sont adoptés spécifiquement pour déclarer que ces travaux ne sont pas soumis à l'autorisation préalable du gouvernement.

76. *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, supra note 14. *Loi sur la qualité de l'environnement*, supra note 25. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1.

**Tableau du cheminement d'examen
et de maintien de la conformité des interventions gouvernementales
au schéma d'aménagement et au règlement de contrôle intérimaire
(à la fin de l'article)**

La Cour étudie le contexte d'insertion des dispositions relatives aux interventions gouvernementales, non seulement dans le cadre de l'ensemble de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, mais aussi par rapport aux autres législations reliées au domaine de l'aménagement du territoire, en l'occurrence la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Elle analyse le mécanisme de la conformité obligatoire prescrite par la *Loi* depuis l'avis d'intervention de l'article 151 jusqu'à la présomption de conformité de l'article 157, en soulignant au passage : «il est vrai qu'en bout de piste l'intention du gouvernement l'emportera sur la volonté locale; mais un processus bien encadré est prévu, qui doit être épuisé avant que l'on n'arrive à la confrontation finale.» (p. 540). Ce n'est que lorsque la présomption de conformité est atteinte que le gouvernement peut passer à l'étape de l'exécution du projet.

La Cour note la déficience des décrets de janvier 1998 et considère que les «décrets (adoptés en mai 1998) tentent de rebrousser chemin dans le but de régulariser la situation quant à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*» (p. 545). Elle souligne que «[p]our corriger un vice évident, i.e. le non-respect d'une condition préalable essentielle, au coeur même du régime particulier que l'Assemblée nationale a prévu pour le gouvernement, le gouvernement a voulu se frayer un chemin à travers ce régime particulier de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur Hydro-Québec* et son décret de 1981; or, il s'y est perdu et n'a pas atteint son objectif, i.e. valider l'absence d'avis.» (p. 547). Elle ajoute : «Ainsi, l'action du gouvernement, par décret, de ne pas assujettir la seule construction de la ligne Des-Cantons-Saint-Césaire à l'autorisation préalable requise constitue un amendement déguisé à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, vu l'interrelation spécifique qui s'y trouve à l'article 149 alinéa 2».

Elle conclut que «[d]e toute façon, les moyens choisis par le gouvernement et attaqués par les demandeurs dans la présente affaire pèchent contre une valeur fondamentale, celle de la règle de droit, plus importante que l'ire de ceux qui veulent construire».

Cette affaire témoigne à l'évidence du clivage entre les dimensions juridique et politique, dont les concepteurs de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* avaient anticipé dès 1978 la portée :

Bien plus, là où un schéma d'aménagement aura établi par une instance locale, un ministère ou un organisme gouvernemental qui ne se soumettait pas à ce schéma et n'aurait pas suivi le mécanisme strict de concertation prévu pourrait se voir opposer une fin de non-recevoir ou imposer des conditions plus rigoureuses de réalisation.⁷⁷

On conclura en soulignant que ce jugement fut porté en appel, mais le législateur a régularisé rétroactivement tout le processus invalidé dans la *Loi concernant la construction par Hydro-Québec d'infrastructures et d'équipements par suite de la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*⁷⁸, non sans subir l'odieux politique de la situation.

c) L'avis sur le règlement de contrôle intérimaire

Le principe de conformité se manifeste jusque dans le règlement de contrôle intérimaire de la MRC qui procède à la modification ou à la révision de son schéma d'aménagement. Le législateur indique en effet à l'article 65 de la *Loi* que suite à l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire :

(...) le ministre doit donner son avis sur celui-ci eu égard aux orientations que le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la municipalité régionale de comté, y compris le plan d'affectation prévu à l'article 21 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c. T-8.1), et aux projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur ce territoire.

S'il est d'avis que le règlement ne respecte pas ces orientations et projets, il peut alors demander de remplacer le règlement. Un règlement de contrôle intérimaire ou une modification à ce règlement n'entre en vigueur que si le ministre a transmis un avis attestant le respect de ces orientations et projets ou s'il a omis de répondre dans les soixante jours de la réception de la copie du règlement.

77. *Supra* note 2 à la p. 16.

78. L.Q. 1999, c. 27.

Cet examen de conformité n'est soumis à aucun arbitrage de la Commission municipale du Québec puisque seul le ministre, au nom du gouvernement, effectue cette évaluation.

Quant à l'évaluation d'une intervention gouvernementale par rapport à un règlement de contrôle intérimaire en vigueur, elle procède, pour l'essentiel, comme pour un schéma d'aménagement. Au surplus, un examen de conformité pourra être effectué simultanément, par rapport à un schéma d'aménagement en vigueur et à un règlement de contrôle intérimaire dans la mesure où la MRC est en voie de modifier ou de réviser son schéma d'aménagement.

d) Les recours judiciaires

Outre l'action en nullité, pouvant être accompagnée d'une demande d'injonction⁷⁹, et la requête en jugement déclaratoire, qui pourrait être instituée à l'encontre d'un décret qui ne respecterait pas les dispositions des articles 149 et suivants, l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit la possibilité pour la MRC, la municipalité ou tout intéressé, de s'adresser à la Cour supérieure par voie de requête pour obtenir une ordonnance de cessation d'une intervention faite à l'encontre de l'article 150.

La cour peut alors, si elle fait droit à la requête, ordonner, aux frais du gouvernement, l'exécution des travaux requis pour rendre l'intervention conforme aux objectifs du schéma d'aménagement applicables ou aux dispositions du règlement de contrôle intérimaire. S'il n'existe pas d'autre remède utile, la cour peut enfin ordonner la démolition de la construction ou la remise en état du terrain.

4- La zone d'intervention spéciale

La zone d'intervention spéciale, comme l'indiquent les articles 158 et suivants de la *Loi*, est une partie du territoire du Québec⁸⁰ désignée par décret

79. Comme ce fut le cas dans le dossier de la *Coalition du Val-Saint-François*, *supra* note 14, et ce malgré, l'art. 94.2 du *Code de procédure civile* faisant obstacle aux mesures provisionnelles contre le gouvernement.

80. Sauf si la *Loi* ne s'y applique pas : *supra* note 71.

gouvernemental pour faire l'objet de mesures de contrôle strict de son aménagement. L'article 159 précise qu'elle «est créée dans le but de résoudre un problème d'aménagement ou d'environnement dont l'urgence ou la gravité justifie, de l'avis du gouvernement, une intervention».

Il appartient donc au gouvernement d'apprécier la situation et, par l'effet d'un décret, de substituer son autorité réglementaire à celle des instances municipales et régionales normalement compétentes, qu'il y ait ou non, un schéma d'aménagement, un plan ou des règlements d'urbanisme en vigueur. En effet, la réglementation qui est prévue dans le décret s'applique malgré toute autre disposition de la *Loi*, ce qui inclut les mesures de contrôle intérimaire et les règlements locaux d'urbanisme. Cette réglementation est administrée par la municipalité, la municipalité régionale de comté ou tout autre organisme désigné⁸¹, sans que son consentement soit requis.

La création de la zone d'intervention spéciale est assujettie à un processus de consultation qui emprunte le cheminement applicable lorsque la MRC a fait défaut de modifier son schéma d'aménagement pour le rendre conforme à une intervention gouvernementale⁸². Ainsi, après avoir publié un projet de décret annonçant sa création, le ministre doit produire un document qui expose les objets de la zone d'intervention spéciale projetée. Il doit ensuite tenir des assemblées publiques et entendre les personnes intéressées qui désirent s'exprimer. Le décret est enfin adopté et publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Dès la publication du projet de décret, et jusqu'à l'entrée en vigueur du décret, l'article 162 interdit sur le territoire visé au projet: «1° toute construction, transformation, addition ou implantation nouvelle ou toute affectation nouvelle du sol, à l'exception des affectations du sol et des bâtiments pour des fins agricoles sur des terres en culture, et 2° toute nouvelle opération cadastrale ainsi que le morcellement d'un lot fait par aliénation.» Toutefois, le gouvernement peut, à tout moment, soustraire toute partie de ce territoire aux prohibitions

81. La notion semble plus large que le concept «d'organisme public» défini à l'article 1 de la *Loi*.

82. Le cheminement du tableau est donc applicable à une zone d'intervention spéciale, en l'adaptant, ce qui correspond à la seconde alternative de l'option B du tableau présenté dans la partie II- 3- b) de ce texte.

légales automatiques. Ces mesures transitoires correspondent à une forme de contrôle intérimaire et reprennent pour l'essentiel les dispositions du contrôle intérimaire légal qui existaient à l'article 61 de la *Loi* pendant la période d'élaboration des schémas d'aménagement de première génération⁸³.

La création d'une zone d'intervention spéciale relève de la discrétion gouvernementale. Cette discrétion a été exercée depuis la mise en vigueur de la *Loi* à deux occasions. En 1995, un projet de décret était publié afin d'éviter une réaffectation du corridor ferroviaire Mirabel-Thurso en voie de privatisation⁸⁴. Il ne fit jamais l'objet d'un décret, le gouvernement publiant un avis de cessation d'effet en 1997. En 1996, un second décret fut publié suite aux pluies diluviennes survenues dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il s'applique dans une partie du territoire de la ville de La Baie⁸⁵ et est encore en vigueur.

La mise en vigueur des schémas d'aménagement et des plans et règlements d'urbanisme municipaux a limité les besoins de recourir à la zone d'intervention spéciale. Une MRC pourrait d'ailleurs en tout temps atteindre le même objectif en se prévalant d'une résolution de contrôle intérimaire afin de circonscrire un projet individuel qui pourrait se présenter. Toutefois, elle devrait alors amorcer simultanément une modification de son schéma d'aménagement. Le gouvernement pourrait également choisir de procéder par décret pour initier

-
83. Sur le contrôle intérimaire de l'article 61 tel qu'il se lisait de 1979 à 1996, voir : J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur et Sorej, 1984 aux pp. 635-637 et «La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : la planification et le contrôle intérimaire» (1988), 5 C.P. du N. 1.
84. Projet de décret, «Déclaration d'une zone d'intervention spéciale pour le corridor ferroviaire Mirabel-Thurso», 11 octobre 1995, G.O.Q. 1995.II.4387. Avis de cessation d'effet par D. 1198-97, 1^{er} octobre 1997, G.O.Q. 1997.II.6427 (décret du 17 septembre 1997).
85. Décret du 18 décembre 1996, «Ville de La Baie - Déclaration de zones d'intervention spéciale sur le territoire», D. 1592-96, 8 janvier 1997, G.O.Q. 1997.II.95. Le législateur a adopté depuis cette date la *Loi concernant la reconstruction et le réaménagement des territoires affectés par les pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, L.Q. 1997, c. 60. L'article 16 de cette loi précise que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne s'applique pas à l'égard de toute intervention du gouvernement ou de l'un de ses ministres au sens de l'article 149 de cette loi, faite en vue de la reconstruction ou du réaménagement des territoires visés (rivière à Mars, rivière des Ha! Ha! et rivière Saint-Jean).

un projet gouvernemental ou encore «geler» le territoire dans la perspective d'un tel projet comme le suggère d'ailleurs la Cour supérieure dans le jugement rendu relativement à la ligne de transport d'énergie Hertel-Des-Cantons⁸⁶.

III- INCURSION DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE⁸⁷

Comme la présence fédérale fait partie des univers pratique et juridique de l'aménagement du territoire avec lesquels tous les intéressés publics et privés doivent composer, il importe d'accorder une attention aux domaines sectoriels d'intervention qui tombent sous son autorité. La dimension fédérale ne doit pas être occultée du discours sur la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sous prétexte qu'elle échappe à l'emprise de la compétence provinciale en matière d'institutions municipales, de propriété et de droit civil qui, ensemble, tiennent les principales ficelles de l'autorité sur l'aménagement du territoire. En effet, ce n'est pas parce que son traitement doit se plier à une approche différente et étrangère par rapport au cadre formel de la législation québécoise que cette dimension juridique doit être ignorée. La propriété fédérale, tout comme les propriétés privées exploitées à des fins relevant de la compétence fédérale, ne sont pas des enclaves extraterritoriales au Québec. Au surplus, bien que la portée de l'affirmation soit plus restreinte en matière d'aménagement du territoire, la législation québécoise à caractère général pénètre et s'affirme à bien des égards dans les domaines d'intervention fédérale, que ce soit notamment par renvoi d'application de la loi fédérale (en matière de circulation, par exemple), ou encore par la reconnaissance des théories du double aspect ou des champs inoccupés. À cela s'ajoutent la volonté politique de collaboration et la nécessaire intégration des projets dans l'armature et le tissu territorial.

Le concept d'intervention gouvernementale revêt une signification fort différente de l'intervention plus directe des organismes québécois, puisqu'à la

86. *Coalition du Val-Saint-François Inc.*, *supra* note 14.

87. Le chapitre sur les champs de compétence fédérale s'inspire largement de la section consacrée aux agents d'intervention publics fédéraux au chapitre de la compétition territoriale dans la thèse de doctorat de l'auteur déposée en octobre 1999 à l'Université de Montréal et intitulée : *La dimension territoriale de la compétence municipale. Schéma de systématisation en droit québécois* [non publiée].

différence des interventions gouvernementales québécoises, le fédéral laisse jouer un plus grand rôle au domaine privé en privilégiant une approche conjuguant le «faire faire» et l'initiative autonome. À cet égard, il y a lieu de situer cette dimension juridique parallèle et d'examiner la portée du principe de non-assujettissement des projets fédéraux à la législation québécoise. Il convient ensuite de discuter plus spécifiquement des principaux domaines sectoriels où se manifestent les interventions gouvernementales, soient ceux reliés aux domaines des transports et des télécommunications, sans oublier les aires protégées sur le plan environnemental et les immeubles destinés à loger des services publics fédéraux. Comme le titre du chapitre l'indique, le texte ne constitue qu'une incursion dans le domaine, sans aucune prétention à l'exhaustivité ni sans s'étendre sur les nuances qui mériteraient d'être apportées ou les distinctions, voire les contradictions, qu'il serait utile de mettre en évidence.

1- Une dimension juridique parallèle

La discussion sur les interventions gouvernementales au regard des champs de compétence fédérale constitue une incursion dans un univers juridique à la fois parallèle et complémentaire. La complémentarité apparaît sur le plan pratique puisque l'espace construit et organisé est la résultante de multiples projets qui s'influencent les uns les autres et qui s'insèrent les uns par rapport aux autres dans la composition d'un environnement en transformation. Quant au parallélisme, il traduit dans le langage juridique la juxtaposition sur un même espace territorial de deux domaines de compétence autonomes l'un par rapport à l'autre dans l'articulation d'un régime fédéral. Bien peu de juristes s'aventurent dans ce paysage souvent réservé aux spécialistes du droit constitutionnel. Pourtant, il est difficile de faire abstraction des interventions fédérales qui se manifestent dans une foule de petits projets épars et dans quelques grands chantiers aux impacts majeurs. Il suffit de penser, par exemple, aux dossiers des aéroports de Montréal à Dorval et à Mirabel et, plus anciennement, de la voie maritime du Saint-Laurent pour saisir un tant soit peu le rôle de cette présence fédérale.

Le domaine d'intervention des institutions fédérales impose l'autorité de la prépondérance constitutionnelle, la présence structurante d'activités et d'ouvrages majeurs ainsi que la diversité d'un champ opérationnel, autant

d'aspects avec lesquels le gouvernement québécois et les administrations municipales doivent composer. Sur le plan territorial, la présence fédérale structurante se manifeste de manière ponctuelle, alors que la prépondérance fédérale exerce son autorité en parallèle avec celle des institutions gravitant dans l'orbite provinciale. Dans un contexte de morcellement et d'enchevêtrement des compétences, la force d'attraction prépondérante de l'autorité fédérale, jointe à la complexité des questions tombant dans l'ordre constitutionnel du partage des pouvoirs, apparaissent à plusieurs égards comme un véritable marécage juridique.

2- Le principe du non-assujettissement de l'État et des activités

Le non-assujettissement doit être étudié en fonction d'un encadrement statutaire et du principe de l'immunité juridictionnelle.

a) La portée statutaire de la compétence législative

Le principe du non-assujettissement est d'abord confirmé de façon statutaire par la loi fédérale d'interprétation⁸⁸ dont l'article 16 indique que «Nul texte législatif⁸⁹ de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.» Cet article est le pendant de l'article 41 de la loi québécoise. Comme ce dernier ne peut lier Sa Majesté du chef du Canada, il faut en principe se rabattre sur le premier qui limite l'assujettissement à une mention expresse dans une loi ou dans un règlement provenant d'une autorité fédérale compétente. Or, il n'est pas besoin de souligner que telles mentions sont rarissimes⁹⁰.

88. *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-23.

89. L'article 2 définit le texte législatif par renvoi à une loi fédérale ou à un règlement émanant d'une autorité fédérale.

90. Par exemple, l'art. 37.1 ajouté en 1981 à la *Loi sur les terres destinées aux anciens combattants*, S.R.C. 1970, c. V-4 (non refondu) prévoit spécifiquement l'assujettissement des terres concédées à la législation provinciale et à la réglementation locale. *Shuniah (Township) c. Richard* (1982), 37 O.R. (2^e) 471 (O.H.C.).

Ce principe de non-assujettissement se rattache plus globalement à la règle consacrant sur le plan constitutionnel l'autonomie relative des deux ordres de pouvoir l'un par rapport à l'autre⁹¹ et, accessoirement, la préséance de l'exercice des compétences fédérales. Bref, la Couronne fédérale, que ce soit par l'intermédiaire des organismes publics qui en sont mandataires ou des interventions qui entrent dans ses champs de compétence, n'est pas soumise à la loi québécoise et échappe de ce fait juridiquement à l'emprise de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ce n'est toutefois pas parce que Sa Majesté n'est pas liée, qu'il n'y a pas lieu, le cas échéant, de tenir compte de la portée de ses interventions. Cette prise en considération déborde cependant vers les champs opérationnels de la décision politique, de l'harmonisation technique, de l'ajustement administratif et parfois de l'arbitrage quasi-judiciaire.

b) L'immunité juridictionnelle

La compétence fédérale se manifeste sous deux angles complémentaires qui rendent compte d'une discontinuité spatiale, celui de l'exercice du pouvoir législatif et celui de la prérogative de propriété, chacun de ces aspects donnant ouverture, dans une certaine mesure, en raison de cette souveraineté fédérale, à une forme d'immunité juridictionnelle à l'égard de la compétence provinciale et de l'autorité déléguée sur le plan municipal. Or, la distinction entre le droit de propriété et le pouvoir de légiférer est importante, le premier ne suffisant pas à conférer la compétence pour l'exercice du second⁹². À cela s'ajoute la distinction qui s'impose entre l'intervention de l'État fédéral et celle d'un organisme qui relève de son autorité, qu'il s'agisse d'une société mandataire de la Couronne, d'un organisme privé à charte fédérale particulière (comme Bell Canada dont les ouvrages sont déclarés à l'avantage général du Canada), d'une entreprise privée oeuvrant dans un domaine de compétence fédérale ou encore d'une entreprise privée occupant une terre appartenant à l'État fédéral.

En effet, de nombreuses interventions sur le territoire, bien que relevant de la compétence fédérale, sont effectuées par des personnes qui n'ont pas le

91. *Hodge c. The Queen* (1883), 9 A.C. 117.

92. *Canada (P.G.) c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999. *Burrard Power Co. c. R.*, [1911] A.C. 87 et *Simon c. Oka (Municipalité d')*, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

statut de mandataire de Sa Majesté. Au surplus, il faut s'interroger sur les activités des divers occupants de propriétés fédérales. À cet égard, la Cour suprême du Canada a définitivement écarté dans les années 1970 la théorie de l'enclave extraterritoriale selon laquelle le seul droit de propriété fédérale pouvait juridiquement exclure l'application de la législation provinciale et, par conséquent, de la réglementation municipale⁹³. Il est maintenant établi que :

Les ouvrages, entreprises, services, choses ou personnes qui tombent sous l'empire de la compétence fédérale demeurent assujetties aux lois provinciales d'application générale pourvu toutefois que cet assujettissement n'ait pas pour conséquence que ces lois les atteignent dans ce qui constitue justement leur spécificité fédérale. C'est la responsabilité fédérale fondamentale à l'égard d'une chose ou d'une personne qui détermine ses dimensions spécifiquement fédérales, celles qui font partie intégrante de la compétence fédérale. Lorsqu'il s'agit d'un service fédéral, sa spécificité est atteinte si la loi provinciale touche un élément vital ou essentiel de sa mise en place, de sa qualité ou de son exploitation.⁹⁴

Ce n'est donc pas parce que des entreprises ou des personnes peuvent agir dans un champ de compétence fédérale qu'elles ne doivent pas tenir compte

93. Les lois provinciales visant des champs de compétence provinciale et ne touchant pas un champ de compétence fédérale sont applicables partout dans la province, même sur des terres fédérales : *Cardinal c. Alberta (P.G.)*, [1974] R.C.S. 695; *Krugers c. R.*, [1978] 1 R.C.S. 194; *Rivermont Construction Co. Ltd c. Tribunal du travail*, [1978] C.S. 987; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Four B Manufacturing Ltd c. Travailleurs unis du vêtement*, [1980] 1 R.C.S. 1031; *R. c. Francis*, [1988] 1 R.C.S. 1025; *Simon c. Oka (Municipalité d')*, *ibid.*

94. *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838 (résumé de l'arrêtiste). Ces principes ont également été soulignés dans les arrêts de la trilogie de 1988 : *Bell Canada c. Commission de la santé et de la sécurité au travail*, [1988] 1 R.C.S. 749; *Canadien National c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Alltrans Express Ltd c. Colombie-Britannique (Workers Compensation Board)*, [1988] 1 R.C.S. 897. Bien que ces arrêts ne concernent pas une intervention gouvernementale, il est utile de noter les principes énoncés. Ainsi, est inapplicable l'exigence d'un permis provincial à une entreprise qui effectue un service de transport pour un organisme fédéral qui a pour objet de donner accès au public à une terre patrimoniale parce qu'elle porte atteinte à sa spécificité. Tel n'est cependant pas le cas des règles de sécurité imposées par la même loi qui prescrit le permis.

de la planification municipale et même, le cas échéant, observer les prescriptions de la réglementation municipale ou régionale. Ainsi la législation provinciale et, le cas échéant, la réglementation municipale, d'application générale qui s'inscrivent dans un champ de compétence provinciale, peuvent s'appliquer aux personnes ou aux entreprises relevant d'un domaine de compétence fédérale pourvu qu'elles ne portent pas sur un aspect qui est soumis au contrôle exclusif du Parlement fédéral⁹⁵.

Il reste enfin l'hypothèse d'un assujettissement volontaire de l'administration fédérale, que ce soit en obligeant les organismes concernés à respecter la planification et la réglementation municipale ou encore en attribuant une compétence aux municipalités dans les domaines fédéraux. Sur ce dernier aspect toutefois, le principe fondamental du rattachement exclusif des municipalités à l'autorité provinciale a une portée considérable puisqu'il empêche l'État fédéral d'intervenir sur l'existence juridique des municipalités ou sur l'attribution de pouvoirs à caractère législatif. Il ne peut, mais avec le consentement de la province⁹⁶, que déléguer des pouvoirs de nature administrative⁹⁷, notamment pour leur permettre d'appliquer une réglementation fédérale⁹⁸. La municipalité n'a alors d'autre autorité que celle d'une administration exécutante sans possibilité d'ajuster la législation ou la

-
95. A. Tremblay, D. Turp, «L'incidence des politiques urbaines sur l'exercice des compétences fédérales en matière de gouvernement local» (1981-82), 16 R.J.T. 281, 290; *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367; *Canadian Pacific Railway c. Quebec (City of)* (1899-1900), 30 R.C.S. 73; *Irwin Toys Ltd c. Québec (P.G.)*, [1989] 1 R.C.S. 927. Voir aussi *Canadien Pacifique Ltée c. Ontario*, [1995] 2 R.C.S. 1028.
96. J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 1, Montréal, Sorej, 1981 à la p. 24 et J. L'Heureux, «Le partage des pouvoirs et les municipalités» dans R. Simeon, *Les relations intergouvernementales*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986 à la p. 218; D. Gibson, «The Constitutional Position of Local Government in Canada» (1980-81), 11 Man. L. J. 1 à la p. 13. Voir aussi I. Mac F. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2^e éd., Toronto, Carswell, 1971 au par. 63.12.
97. *Ellice (Township) Zoning Bylaws* (1995), 28 M.P.L.R. (2^e) 1 (O.C.J.). La compétence exclusive provinciale peut faire échec à la tentative fédérale d'obliger les municipalités à assumer une responsabilité à caractère public (et la charge financière qui peut y être associée) : *Peel (Regional Municipality) c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9.
98. *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89 (délégation de pouvoir reliée à l'application de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, c. A-2).

réglementation. Toutefois, si la réglementation municipale est adoptée par renvoi de la loi fédérale dans un domaine ou sur des terres relevant de la compétence fédérale, elle sera pleinement applicable aux personnes qui en auraient normalement été soustraites⁹⁹.

En somme, sauf délégation, s'il appartient aux instances municipales locales et régionales d'effectuer la planification de leur territoire, d'adopter des documents de planification et d'édicter la réglementation appropriée en conformité avec cette planification, ces dernières demeurent cependant inopposables aux agents gouvernementaux fédéraux et, dans une certaine mesure, aux personnes physiques et morales de droit privé dans les aspects où ces derniers agissent effectivement dans un champ de compétence fédérale. De plus, cette planification a un impact juridique relatif sur la propriété fédérale, compte tenu de la qualité de l'occupant, de la nature de l'occupation et de l'objet de la planification par rapport à cette propriété.

3- Les interventions relevant de la compétence fédérale

Sur le plan opérationnel, quelques lignes directrices gouvernent la présence et l'intervention fédérale. Ainsi, il n'existe pas de législation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Les diverses instances de l'État, que ce soit des ministères ou des organismes mandataires, déterminent les politiques et proposent les projets. Lorsque les projets proviennent de sociétés privées ou de personnes relevant de la compétence fédérale, il appartient à une instance ministérielle ou à un organisme de tutelle d'accorder les autorisations, d'effectuer la coordination ou d'arbitrer les conflits. La notion d'orientation gouvernementale prend la forme de politiques ministérielles ou d'objectifs indiqués dans la législation sectorielle, principalement en matière de transport (aéronautique, navigation et transport ferroviaire), de communication et d'environnement. C'est d'ailleurs essentiellement sous l'angle sectoriel qu'il apparaît opportun d'examiner le concept d'intervention gouvernementale, en faisant la distinction, le cas échéant, entre le projet d'un ministère ou d'un

99. Exemple de la réglementation sur la circulation en zone aéroportuaire : *Regina c. Roy* (1973), 3 O.R. 366 (O.C.A.). Voir aussi : *Loi sur les anciens combattants*, S.R.C. 1970, c. V-4, art. 37.1 (non refondu); *Shuniah (Township) c. Richard* (1982), 37 O.R. (2^e) 471 (O.H.C.).

organisme mandataire et celui d'une entreprise privée oeuvrant dans un domaine de compétence fédérale. Enfin, il ne faut pas oublier qu'à certains égards, les aspects sectoriels recoupent la compétence fédérale sur les terres publiques fédérales au sens de l'article 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et des autres dispositions de cette loi qui établissent la propriété fédérale sur certains ouvrages.

a) Les interventions en matière d'aéronautique¹⁰⁰

La compétence fédérale occupe la totalité de l'espace juridique sectoriel des activités, des entreprises et du territoire en matière d'aéronautique. Le Parlement fédéral a inscrit dans la *Loi sur l'aéronautique*¹⁰¹ les règles gouvernant la gestion du secteur d'activité et de l'infrastructure qui lui sert de port d'attache. En plus de s'appliquer sur le territoire des aérodromes¹⁰², la loi permet de réglementer l'espace aérien et la zone aéroportuaire¹⁰³, c'est-à-dire le territoire situé dans le voisinage d'un aéroport et qui est nécessaire à son usage. Le zonage fédéral aura préséance sur toute réglementation municipale (comme un règlement d'urbanisme¹⁰⁴) ou provinciale (protection du territoire agricole¹⁰⁵, par exemple) qui peut être en application dans ce voisinage. L'autorité de la municipalité, locale ou régionale selon le cas, sur le territoire aéroportuaire ou son voisinage n'est cependant pas complètement évacuée. Elle continue de

100. À cet égard, voir notamment : R. Paquette, «Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéroportuaire au Canada» (1979), 57 R. du B. Can. 282; F. Chevette, H. Marx, *Droit constitutionnel; Notes et jurisprudence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1982 aux pp. 962-965.

101. L.R.C. 1985, c. A-2.

102. L'article 3 (1), *ibid.*, définit ce terme comme suit : «Tout terrain, plan d'eau (gelé ou non) ou autre surface d'appui servant ou conçu, aménagé, équipé ou réservé pour servir, en tout ou en partie, aux mouvements et à la mise en oeuvre des aéronefs, y compris les installations qui y sont situées ou leur sont rattachées.»

103. Les principaux aéroports publics situés au Québec sont d'ailleurs régis par un règlement de zonage adopté par le gouvernement fédéral. Exemple : *Règlement de zonage de l'aéroport de Mirabel*, C.R.C., vol. 1, c. 98 à la p. 669.

104. *Re Orangeville Airport Ltd c. Caledon (Town of)* (1976), 76 D.L.R. (3^e) 610 (O.C.A.); *Walker c. Ontario Ministry of Housing* (1983), 21 M.P.L.R. 249 (O.C.A.).

105. Le fait que les autorités fédérales permettent une utilisation de l'espace aérien au dessus d'un emplacement ne suffit pas à rendre *ultra vires* ou inapplicable la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : *St-Louis c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1990] R.J.Q. 322 (C.A.).

s'appliquer, mais peut être affectée par la législation ou la réglementation fédérale sur la hauteur des bâtiments et la navigation aérienne¹⁰⁶.

Il appartient donc à l'administration fédérale de déterminer les corridors de navigation aérienne, tout comme la localisation des aéroports (incluant les héliports et les bases d'hydravions¹⁰⁷) et les modalités de construction et d'implantation¹⁰⁸, quel qu'en soit l'occupant¹⁰⁹. La loi fédérale peut exercer directement cette autorité ou permettre quelle soit confiée à des organismes. Elle peut également prévoir la délivrance de permis selon les conditions qu'elle établit, assujettissant ainsi les autorités provinciales, municipales¹¹⁰ et privées, qu'elles soient ou non mandataires du gouvernement fédéral¹¹¹, qui veulent construire une infrastructure ou exploiter un service à l'observation des règles qu'elle prescrit et des autorisations qu'elle accorde.

Il en résulte que la planification municipale doit, sur le plan juridique, prendre en considération les décisions des autorités fédérales compétentes, mais non l'inverse. Tant à l'égard des activités d'une administration fédérale que d'une personne privée en cette matière, toute mesure susceptible d'interférer avec

106. R. Paquette, «Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéro-portuaire au Canada» (1979), 57 R. du B. Can. 282, 294; *Bramalea Consolidated Development c. Ontario (P.G.)*, [1971] 2 O.R. 570 (O.C.A.).

107. *Montreal Flying Club (Aéro Club de Montréal) c. Montreal-North (City of)*, [1972] C.S. 695 [ci-après *Montreal Flying Club*]. Dans *Gauthier c. Québec (P.G.)*, [1984] R.L. 271 (C.S.), la Cour supérieure a maintenu l'interdiction d'amerrissage des aéronefs dans une réserve faunique prescrite dans un règlement du gouvernement québécois, en soulignant l'absence de conflit de lois, la réglementation ne s'opposant pas à la législation fédérale.

108. *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754.

109. *Ottawa (City of) c. Shore & Horwitz Construction Co.* (1960), 22 D.L.R. (2^e) 247 (O.H.C.); *Delta c. Aztec Aviation Group* (1985), 28 M.P.L.R. 215 (B.C.S.C.) [ci-après *Delta*]; *International Aviation Terminals (Vancouver) Ltd c. Richmond (Township)* (1992), 9 M.P.L.R. (2^e) 1 (B.C.C.A.); *Greater Toronto Airport Authority c. Mississauga (Town of)* (1999), 50 M.P.L.R. (2^e) 54 (O.C.J.- Gen.Div.).

110. La législation provinciale peut cependant autoriser les municipalités à détenir et à exploiter un aéroport. La municipalité peut alors, en sa qualité de propriétaire ou de gestionnaire, établir une réglementation à cet égard, mais devra cependant respecter les exigences fédérales. Art. 625 C.M.; 415 (39) L.C.V.; *Chassé c. Baie-Comeau (Ville de)*, [1972] C.A. 385; *Lachute Air Service Ltée c. Lachute (Cité de)*, J.E. 84-153 (C.S.).

111. À l'heure actuelle, ce sont généralement des entreprises privées qui exploitent les principaux aéroports québécois et qui réalisent les travaux avec l'aide de contributions fédérales.

l'exercice de cette compétence fédérale est inopposable, voire *ultra vires*. Ainsi, la municipalité ne peut pas, par le biais d'un règlement de zonage, interdire, assujettir à un permis ou réglementer les activités récréatives ou commerciales reliées à l'aéronautique sur l'eau ou sur terre. Il lui est impossible de prescrire des règles applicables à l'aménagement d'un aéroport ou qui interdirait la localisation d'un aéroport, qu'une personne détienne ou non un permis fédéral pour ce faire à un endroit déterminé¹¹². De plus, si un règlement ne traite pas de ces questions, il ne peut être interprété de manière à intervenir dans ces domaines¹¹³. Toutefois, si une municipalité ne peut réglementer l'utilisation du sol à des fins aéroportuaires, elle peut cependant établir une politique indiquant ses intentions concernant les terrains qu'elle possède à ces fins¹¹⁴. De plus, les questions éloignées de la navigation aérienne ne sont pas visées par cette prépondérance, ce qui est le cas par exemple de la prohibition municipale d'établir un logement dans un hangar d'avions qui borde une piste d'atterrissage privée¹¹⁵ ou de l'application de la réglementation de nuisance aux avions miniatures¹¹⁶.

Comme l'aéronautique est un domaine sectoriel de compétence, l'intervention publique ou privée en ce domaine doit éventuellement tenir compte de son intégration dans un environnement global. Les aéroports ne sont pas des infrastructures isolées. Ils font partie de l'ensemble des réseaux de transport et l'organisme qui les planifie et les construit a intérêt à tenir compte des contraintes d'urbanisation et d'occupation du territoire d'où l'opportunité de rechercher des moyens d'harmoniser les interventions des autorités concernées.

-
112. *Johannesson c. West St-Paul (Rural Municipality of)*, [1952] 1 R.C.S. 292; *Delta*, *supra* note 109; *Venchiaretti c. Longhurst* (1992), 10 M.P.L.R. (2^e) 179 (O.C.A.). Dans *British Columbia c. Van Gool* (1987), 36 M.P.L.R. 303 (B.C.C.A.), la Cour d'appel de Colombie-Britannique a cependant reconnu la validité du règlement municipal qui limite l'implantation des aéroports à des fins privées. Elle a considéré qu'il s'agissait d'un règlement d'application générale qui vise à contrôler l'utilisation du sol et non à affecter le pouvoir fédéral en matière d'aéronautique, d'autant plus qu'en l'espèce, il n'existait aucune contrainte de licence aérienne et l'intérêt national n'était pas concerné.
113. *Montreal Flying Club*, *supra* note 107.
114. *De Havilland c. Toronto (City of)* (1981), 12 M.P.L.R. 151 (O.S.C.).
115. *Saint-Mathieu-de-Beloeil (Municipalité de) c. Perrault*, J.E. 93-1531 (C.S.).
116. *Escadrille Radio Commandée Etchemin Inc. c. Saint-Jean-Chrysostome (Corporation municipale de)*, J.E. 78-808 (C.S.).

b) Les interventions en matière de navigation

Le législateur fédéral a procédé en 1998 à une importante révision de l'ensemble de la législation gouvernant les multiples organismes intervenant dans le domaine de la navigation, incluant les administrations portuaires et l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent. C'est désormais la *Loi maritime du Canada*¹¹⁷ qui établit les règles applicables à la panoplie des administrations portuaires publiques intervenant dans ce domaine. Cette loi complète les règles générales en matière de navigation indiquées dans la *Loi sur la marine marchande*¹¹⁸.

La compétence législative fédérale exclusive en matière de navigation¹¹⁹ s'applique à toutes les eaux navigables, y compris les eaux intérieures, que ce soit pour des fins de navigation commerciale ou non¹²⁰. Une distinction s'impose cependant entre la compétence sur la navigation et la propriété des espaces riverains et aquatiques, incluant les lots de grève et en eau profonde. Ainsi, sauf dans le cas des havres publics tel qu'ils existaient en 1867 et des propriétés acquises en pleine propriété par les autorités fédérales, la province demeure propriétaire du lit et de la rive d'un plan d'eau navigable même si le fédéral est propriétaire du port et de son extension¹²¹. En ce domaine, le partage des compétences constitutionnelles constitue un enchevêtrement particulièrement complexe, ce qui rend parfois difficile la démarcation du rôle de chacun. Toujours cependant, la primauté fédérale impose sa prépondérance

117. L.C. 1998, c. 10.

118. L.R.C. 1985, c. S-9.

119. D. Alhérière, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Éditeur officiel du Québec, 1976 à la p. 65.

120. *Saint-Denis-de-Brompton (Corporation municipale de) c. Filteau*, [1986] R.J.Q. 2400 (C.A.) [ci-après *Saint-Denis-de-Brompton*].

121. *Canada (P.G.) c. Ontario (P.G.)*, [1898] A.C. 700; *Maisonnette (Town of) c. Harbour Commissioners of Montreal* (1911), 39 C.S. 36; *Canada (P.G.) c. Ritchie Contracting and Supply Co.*, [1919] A.C. 999; *Canada (P.G.) c. Quebec (P.G.)*, [1921] 1 A.C. 413; *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Texaco Canada Inc. c. Montréal (Communauté urbaine de)*, [1995] R.J.Q. 602 (C.Q.); *Placements André Turgeon Inc. c. Longueuil (Ville de)*, [1998] R.J.Q. 2462 (C.S.); *Contra : Québec (Ville de) c. La Reine*, [1973] C.S. 205.

en ce qui concerne la navigation¹²² et la protection des eaux navigables¹²³. Ainsi, les ouvrages portuaires ont priorité¹²⁴, de sorte que les travaux municipaux susceptibles d'être effectués dans une eau navigable, incluant l'aménagement d'un port par la municipalité¹²⁵, peuvent être assujettis à l'approbation de l'administration fédérale¹²⁶.

La municipalité conserve sa compétence en matière d'urbanisme dans un port, tant sur les espaces riverains que sur les espaces aquatiques, ce qui inclut l'utilisation commerciale ou la construction de quais ou de marinas, aspects qui relèvent du zonage et non de la navigation¹²⁷. Sauf pour les immeubles fédéraux, incluant ceux loués à l'entreprise privée¹²⁸, il est donc possible d'appliquer un règlement qui vise l'utilisation du sol aux propriétés privées dans la mesure où il n'interfère pas avec la navigation et l'expédition par voie d'eau¹²⁹.

-
122. *Montréal (Cité de) c. Commissaires du havre de Montréal* (1917), 23 R.L. 27 (B.R.). Voir aussi : *Regina c. Rice*, [1963] 1 C.C.R. 108 (O.M.C.) et *Windermere Watersport Inc. c. Indermere (District of)* (1989), 59 D.L.R. (4^e) 285 (B.C.C.A.).
123. *Montreal (City of) c. Harbour Commissioners of Montreal*, [1926] A.C. 299; *Saint-Denis-de-Brompton*, *supra* note 120.
124. *Maisonneuve (Ville de) c. Harbour Commissioners of Montreal* (1911), 39 C.S. 36.
125. Art. 625.1 C.M.; 415 (40) L.C.V. Toutefois, des autorisations peuvent être requises lorsque l'aménagement intervient en milieu hydrique appartenant à l'état québécois ou suite au transfert de l'infrastructure en provenance des autorités fédérales, notamment à des fins de plaisance : Voir M. Vadnais, «Les municipalités et le programme fédéral de d saisissement des structures nautiques» dans *Ministère des Affaires municipales : Service de l'information, Municipalité*, Québec, février-mars 1998 à la p. 27.
126. *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. 1985, c. N-22, art. 5. Voir aussi le *Règlement sur les ponts dans les eaux navigables*, C.R.C. XIII, c. 1231   la p. 9957, tel que modifié, et le *Règlement sur les ouvrages construits dans les eaux navigables*, C.R.C. XIII, c. 1232   la p. 9959, tel que modifié, sans oublier l'assujettissement possible au processus d'évaluation environnementale en vertu de la loi fédérale : *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale*, DORS/84-467 du 27 juin 1984.
127. *Moore (Township of) c. Hamilton* (1979), 23 O.R. (2^e) 418 (O.C.A.); *Sainte-Marguerite-du-Lac-Masson (Municipalité de) c. 2748-9327 Québec Inc.*, J.E. 94-852 (C.S.); *Galway and Cavendish (Corporation of the United Townships of) c. Wendover* (1996), 30 M.P.L.R. (2^e) 109 (O.C.J.).
128. *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)* (1986), 13 B.C.L.R. (2^e) 34 (B.C.C.A.).
129. *Côté c. Commission des liqueurs de Québec* (1931), 50 B.R. 368; *Hamilton Harbour Commissioners c. Hamilton (City of)* (1979), 6 M.P.L.R. 183 (O.S.C. - C.A.). Voir cependant : *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)* (1986),

D'ailleurs, l'article 48 de la *Loi maritime du Canada* oblige l'autorité portuaire fédérale à élaborer un plan d'utilisation des sols en milieu portuaire, tout en prévoyant spécifiquement la complémentarité de la réglementation municipale. Cette législation témoigne d'une volonté de conciliation des préoccupations sans cependant soustraire les interventions des organismes à leur privilège de non-assujettissement à la planification municipale.

c) Les interventions en matière ferroviaire

Le déclin marqué du transport ferroviaire, depuis que le transport routier et le transport aérien (sans oublier le transport maritime dans l'axe des Grands Lacs et du Saint-Laurent) ont grugé ses avantages concurrentiels, invite à discuter moins d'interventions gouvernementales que de désengagement des autorités fédérales. À l'heure actuelle, les principaux réseaux encore opérationnels sont soumis à la *Loi sur les chemins de fer*¹³⁰. Le législateur fédéral a confié à l'Office des transports du Canada¹³¹ l'autorité d'approuver les plans de construction ainsi que les travaux reliés à la sécurité des voies ferrées¹³², ce qui inclut les travaux de construction en matière de drainage, de

13 B.C.L.R. (2^e) 34 (B.C.C.A.) et *Squamish (District of) c. Great Pacific Pumice* (1999), 50 M.P.L.R. (2^e) 151 (B.C.S.C.). Le règlement de nuisance ne s'applique pas aux poussières produites lors du déchargement d'un navire : *Montréal (Communauté urbaine de) c. Fednav Ltée* (1994), 17 M.P.L.R. (2^e) 92 (C.M.).

130. L.R.C. 1985, c. R-3.

131. Il appartient à l'Office d'autoriser les compagnies à l'exécution des travaux et, le cas échéant, d'arbitrer les conflits avec les municipalités : *Loi sur les transports au Canada*, L.R.C. 1985, c. C-10.4, art. 98.

132. Les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* sont complétées à cet égard par la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, c. R-4.2.

clôture, de passage à niveau¹³³, que ces travaux soient demandés par la compagnie ferroviaire ou par la municipalité¹³⁴.

Bien que la compétence en matière ferroviaire n'ait pas spécifiquement été inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral s'est cependant imposé dans ce secteur d'activité, notamment en utilisant sa compétence sur le transport interprovincial et son pouvoir déclaratoire¹³⁵, laissant bien peu de place aux chemins de fer «locaux»¹³⁶ sous l'autorité des législatures provinciales. En ce sens, le pouvoir accordé à une compagnie fédérale de construire une voie ferrée lui permet également de traverser les chemins municipaux sans l'autorisation municipale et même parfois sans

-
133. *Grand Trunk Railway Co. c. Toronto (City of)* (1900), 32 O.R. 120; *Montreal Tramways Co. c. Montréal-Nord (Ville de)*, [1924] A.C. 994; *Toronto Transportation Commission c. Canadian National Railways*, [1930] R.C.S. 94; *Canadian Pacific Railway c. Quebec (P.G.)*, [1965] R.C.S. 603. L'Office peut d'ailleurs obliger une municipalité intéressée à contribuer au coût des travaux : *Metropolitan Toronto (Municipality of) c. Canadian National Railways* (1998), 47 M.P.L.R. (2^e) 302 (C.A.F.). Toutefois, une municipalité n'est pas intéressée si les travaux décrétés sont situés en dehors de son territoire : *Toronto (City of) c. Forest Hill (Village of)*, [1932] R.C.S. 602.
134. S'il appartient à l'origine à l'organisme de surveillance fédéral de déterminer les travaux à faire, la compagnie doit ensuite observer les règles générales du droit civil et du droit municipal en matière d'entretien et de responsabilité. En effet, les aspects qui ne portent pas atteinte à l'activité ferroviaire peuvent être assujettis à la réglementation et à l'intervention municipales : *Compagnie de chemin de fer du Grand-Tronc c. Landry* (1882), 11 R.L. 590 (B.R.); *Canadian Pacific Railway Co. c. Notre-Dame-de-Bon-Secours (Corporation of the Parish of)*, [1899] A.C. 367 [ci-après *Notre-Dame-de-Bon-Secours*]; *Martel c. Cie de chemin de fer du Canadien Pacifique* (1905), 11 R.J. 133 (C.S.); *Landry c. L'Assomption (Corporation de la paroisse de)* (1905), 11 R.J. 251 (C.C.); *Blais c. Compagnie Grand-Tronc de Chemin de fer du Canada* (1911), 39 C.S. 236; *Montreal Street Railway c. Bastien* (1914), 23 B.R. 7; *Canadian Northern Quebec Railway c. Desmarais* (1918), 27 B.R. 509; *Canadian Pacific Railway Co. c. Godin* (1927), 43 B.R. 468; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Vincent*, [1979] 1 R.C.S. 364; *Pièces d'autos Montréal-Nord Inc. c. Montréal-Nord (Ville de)*, J.E. 99-751 (C.S.).
135. A. Lajoie, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement : Augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969.
136. Soit essentiellement les chemins de fer entièrement situés dans la province : *Montreal (City of) c. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333. Il existe d'ailleurs une loi québécoise sur les chemins de fer (L.R.Q. c. C-14). L'autorité provinciale explique les dispositions incorporées dans les lois municipales pour permettre aux municipalités de constituer des embranchements ferroviaires : art. 625.2 C.M. et 471.0.7 L.C.V.

compensation¹³⁷. Sur le plan réglementaire, les ouvrages des entreprises ferroviaires relevant de la compétence fédérale ne sont pas assujettis aux dispositions municipales applicables en matière d'aménagement du territoire¹³⁸, non plus qu'à celles relatives au bruit, puisqu'elles sont susceptibles d'affecter les opérations d'une compagnie ferroviaire¹³⁹.

Depuis une dizaine d'années, le gouvernement québécois est devenu propriétaire de plusieurs corridors ferroviaires désaffectés. Ils sont loués aux MRC et aux communautés urbaines afin d'être recyclés en corridors récréotouristiques et en parcs linéaires¹⁴⁰. Comme la cessation de l'utilisation d'une emprise pour fins de transport ferroviaire, l'aliénation de cette emprise à une personne autre qu'une compagnie ferroviaire¹⁴¹ et l'affectation éventuelle de cette emprise à une autre fin emportent une désaffectation de la vocation ferroviaire, les obligations qui pouvaient astreindre les compagnies pour le transport deviennent donc périmées¹⁴². L'immunité relative dont elles pouvaient bénéficier disparaît progressivement et les législations et réglementations applicables, notamment au niveau municipal, ont alors plein effet sur les emprises ferroviaires abandonnées et réaffectées.

137. *Ottawa (City of) c. Canada Atlantic Railway Co.* (1902-03), 33 R.C.S. 376; *Contra*, sur la compensation : *Notre-Dame-de-Bon-Secours*, *supra* note 134. Voir aussi : *Trois-Rivières (Cité des) c. Lambert* (1880), 10 R.L. 358 (B.R.); *Saint-Michel-de-Mistassini (Corporation de la paroisse de) c. Canadian National Railway Co.* (1934), 72 C.S. 517.

138. *Pontiac (MRC de) c. Compagnie Canadien Pacifique*, J.E. 84-823 (C.S.).

139. *Consolidated Rail Corp. c. Beauharnois (Ville de)* (1994), 20 M.P.L.R. (2^e) 307 (C.S.). Voir cependant la modification à la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, L.R.C. 1985, c. R-4.2 mise en vigueur en juin 1999 par la *Loi modifiant la Loi sur la sécurité ferroviaire et une autre loi en conséquence*, L.C. 1999, c. 9, dont le nouvel article 23 permet aux municipalités, à certaines conditions, de contrôler l'utilisation des sifflets lors du passage d'un train sur leur territoire.

140. Voir, par exemple, le Décret du 26 mai 1999 *Concernant la location à la Communauté urbaine de Québec et à certaines municipalités régionales de comté d'emprises ferroviaires désaffectées*, D. 584-99, 16 juin 1999, G.O.Q. 1999.II.406. Voir aussi : *Association des résidents du Lac Mercier Inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2570 (C.S.); *Club de motoneige de St-Raymond Inc. c. Portneuf (MRC de)*, J.E. 99-593 (C.S.) (en appel). Enfin, les pouvoirs des MRC en matière de parcs régionaux ont été précisés (rétroactivement) afin d'inclure spécifiquement les corridors d'activités récréatives et sportives (L.Q. 1999, c. 59, art. 13, 21, 27, 32 et 66).

141. *Cloutier c. Compagnie de chemins de fer nationaux*, J.E. 96-1297 (C.S.).

142. *Québec (P.G.) c. Lebeau*, [1982] C.A. 482.

d) Les interventions en matière de télécommunication

Tout comme en matière d'aéronautique, la compétence fédérale sur les télécommunications a été consacrée par les tribunaux. Ce fut d'abord le cas à l'égard de la radiodiffusion¹⁴³ et plus récemment de la câblodistribution¹⁴⁴ et de la téléphonie¹⁴⁵. En ce domaine, ce sont des entreprises privées qui réalisent les travaux requis pour dispenser les services d'utilité publique. Comme ces entreprises, dont au premier chef Bell Canada¹⁴⁶, doivent construire des infrastructures déterminantes pour l'aménagement du territoire et doivent souvent, pour ce faire, emprunter les emprises municipales, des organismes d'arbitrage fédéraux, comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui relève de la *Loi sur les télécommunications*¹⁴⁷, peuvent être appelés à entendre les représentations des municipalités et à concilier les préoccupations des intéressés.

La réglementation municipale qui a pour effet d'interférer avec l'activité des entreprises oeuvrant dans ce domaine est susceptible d'être réduite à sa plus simple expression. Toutefois, comme la réglementation de zonage portant sur la localisation des antennes paraboliques ne touche qu'accessoirement à la juridiction fédérale sur les télécommunications et ne vise pas à intervenir dans ce domaine, mais à réglementer l'aménagement urbain, les tribunaux considèrent qu'il s'agit d'un pouvoir de nature purement locale, donnant ouverture, en

143. *In Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, confirmant [1931] R.C.S. 541.

144. *Régie des Services publics c. Dionne*, [1978] 2 R.C.S. 191.

145. *Québec (P.G.) c. Téléphone Guèvremont Inc.*, [1994] 1 R.C.S. 878.

146. *Loi concernant la réorganisation de Bell Canada*, L.C. 1987, c. 19. L'art. 5 déclare la Société à l'avantage général du Canada. La compagnie détient spécifiquement le pouvoir d'utiliser l'emprise d'une voie publique. Voir par exemple, *Toronto (City of) c. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52. La réglementation municipale ne peut faire échec au déploiement de son réseau.

147. L.C. 1993, c. 38. L'art. 43 de cette loi prévoit que les entreprises fédérales doivent obtenir le consentement des municipalités. Toutefois, il appartient au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de trancher les litiges. Cette loi est complétée par la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2 et la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications*, L.R.C. 1985, c. C-22.

l'absence de réglementation fédérale, à une forme de contrôle par les municipalités¹⁴⁸.

e) Les interventions en matière environnementale et patrimoniale

La présence fédérale en matière environnementale se signale par l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹⁴⁹ qui est en quelque sorte le pendant fédéral de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette loi est notamment complétée par la *Loi sur les ressources en eau du Canada*¹⁵⁰, la *Loi sur les pêches*¹⁵¹ et la *Loi sur la protection des eaux navigables*¹⁵². L'administration fédérale peut ainsi exiger que tous les travaux visant des ouvrages susceptibles de détériorer ou de perturber des eaux poissonneuses ou d'interférer avec la navigation soient soumis à son approbation, ce qui est le cas, par exemple, de la construction des ponts. De même, elle peut prendre les mesures qu'elle juge utile pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution des plans d'eau. En ce sens, ces lois viennent ajouter leur autorité sur les projets susceptibles d'être planifiés par les intervenants publics et privés.

Par ailleurs, l'administration fédérale est susceptible d'intervenir dans la création et l'aménagement de toute une panoplie de sites ou d'ouvrages qui présentent un intérêt à caractère «national», qu'il s'agisse de parcs nationaux, de réserves nationales de la faune, de sites historiques nationaux. Bien qu'une consultation puisse être tenue auprès des autorités municipales ou provinciales, les lois fédérales régissant ces aspects ont préséance et c'est le plus souvent les planifications et réglementations locales et régionales qui doivent tenir compte de leur présence, plutôt que l'inverse.

148. *Saint-David-de-l'Auberivière (Corporation municipale de) c. Lebel*, J.E. 89-1237 (C.S.); *Kirkland (Ville de) c. Viau* (1991), 1 M.P.L.R. (2^e) 297 (C.Q.). Voir aussi : D. Townsend, *Les municipalités canadiennes et la réglementation des antennes radio et des bâtis d'antennes*, Ministère des Communications du Canada et Université du Nouveau-Brunswick, 1987.

149. L.R.C. 1985, c. C-15.3. De plus, elle lie la Couronne, autant «fédérale» que «provinciale», incluant Hydro-Québec : *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

150. L.R.C. 1985, c. C-11.

151. L.R.C. 1985, c. F-14.

152. L.R.C. 1985, c. N-22.

f) Les immeubles fédéraux

L'administration fédérale possède toute l'autorité voulue pour déterminer l'emplacement d'édifices ou de locaux, ou procéder à l'aménagement des terrains à des fins fédérales. S'il peut être pertinent de tenir compte de la planification municipale, les divers organismes mandataires ou ministères intéressés ne sont pas tenus de respecter les normes édictées par les municipalités non plus que d'obtenir les permis prescrits. Les municipalités sont néanmoins tenues de les raccorder aux services d'utilité publique, dans cette mesure cependant où elles peuvent obtenir en retour une compensation pour les services rendus ou les biens fournis¹⁵³.

En règle générale, même s'il continue à faire partie du territoire de la municipalité, un immeuble appartenant ou occupé par une institution fédérale ou un organisme mandataire est, quel que soit son régime de tenure, presque totalement soustrait à la compétence municipale dans la mesure où il est affecté à une fin publique ou à un domaine sectoriel de compétence fédérale¹⁵⁴. En ce sens, la législation provinciale et la réglementation municipale concernant l'usage des propriétés sont à toutes fins pratiques inopérantes. Ainsi, par exemple, une compagnie de construction qui a un contrat avec une agence fédérale pour ériger un édifice sur un terrain fédéral n'a pas à obtenir de permis municipal et le fédéral ne renonce pas à son immunité en stipulant dans le contrat de construction que l'entreprise doit respecter les lois fédérales, provinciales et municipales¹⁵⁵. De la même manière, le règlement municipal de zonage ne s'applique pas dans ses dispositions concernant l'affichage à une terre fédérale et à ses occupants¹⁵⁶. Enfin, la municipalité ne peut rendre opposable l'obligation d'avoir un lot distinct au locataire d'un immeuble appartenant au fédéral¹⁵⁷.

153. *Canada (P.G.) c. Levis (City of)*, [1919] A.C. 505.

154. *Burrard Power Co. c. R.*, [1911] A.C. 87. Voir aussi : *Oka (Municipalité d') c. Simon*, [1993] R.J.Q. 2416 (C.S.), confirmant [1999] R.J.Q. 108 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi en Cour suprême du Canada rejetée, 27212, 21 octobre 1999.

155. *Ottawa (City of) c. Shore & Horwitz Construction Ltd* (1960), 22 D.L.R. 247 (O.H.C.).

156. *Mediacom Inc. c. Dorval (Cité de)*, J.E. 90-259 (C.S.).

157. *Le Nautique de St-Jean Inc. c. Saint-Jean (Ville de)*, J.E. 89-1293 (C.S.).

Qu'il s'agisse d'une propriété fédérale ou d'une propriété relevant d'un organisme mandataire de la Couronne¹⁵⁸, l'État peut invoquer les prérogatives de la Couronne en plus de sa primauté constitutionnelle pour éclipser la juridiction provinciale et l'autorité municipale et soustraire cet immeuble aux pouvoirs de la municipalité d'exercer un contrôle sur son affectation, incluant à la fois son aménagement et son utilisation. En raison de cette immunité, une municipalité ne peut rendre opposable sa réglementation sur le stationnement¹⁵⁹, l'utilisation du sol ou la construction¹⁶⁰. Elle est également obligée d'obtenir l'accord du gestionnaire de l'immeuble pour y construire des infrastructures d'utilité publique. Enfin, elle ne peut procéder à l'expropriation d'un tel immeuble. C'est également en vertu de cette prérogative, dont certains aspects peuvent être codifiés dans les lois fédérales, que la Couronne peut se porter acquéreur d'un immeuble par expropriation. En pratique cependant, l'exercice de ce pouvoir est rattaché à l'un ou l'autre des champs de compétence fédérale, même s'il n'est pas spécifiquement défini, comme c'est le cas de la théorie des dimensions nationales invoquée à l'appui des interventions de la Commission de la capitale nationale¹⁶¹ dans l'Outaouais.

158. Par exemple, la Commission des champs de bataille nationaux : *Bourget c. Québec (Cité de) et Commission des champs de bataille nationaux*, [1963] R.P. 179 (C.S.); *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838.

159. *Regina c. South Sask Motors Ltd* (1984), 26 M.P.L.R. 226 (S.C.Q.B.).

160. *Canadian Occidental Petroleum Ltd c. North Vancouver (District of)* (1986), 13 B.C.L.R. (2^e) 34 (B.C.C.A.). Toutefois, l'occupant d'une terre fédérale qui désire obtenir un permis municipal est assujéti aux exigences de la réglementation : *International Aviation Terminals Inc. c. Richmond (Township of)* (1992), 89 D.L.R. (4^e) 1 (B.C.C.A.). Le principe s'applique de la même manière à une loi provinciale. Ainsi, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* ne peut s'appliquer à un immeuble appartenant à l'État ou à une entreprise dans le cadre d'une activité relevant de la compétence fédérale, tant et aussi longtemps qu'il sert à cette fin : *Villiard c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1982] C.S. 380. Voir aussi : *Québec (P.G.) c. Lebeau*, [1982] C.A. 482.

161. *Munro c. National Capital Commission*, [1966] R.C.S. 663; *Motel Fontaine Bleue Inc. c. Commission de la capitale nationale*, [1979] C.S. 261 (en appel).

Enfin, la *Loi sur les immeubles fédéraux*¹⁶² ne traite aucunement des questions relatives à l'aménagement du territoire, se limitant plutôt à établir les règles applicables en matière de vente, location et permis d'occupation, tout en déterminant les modalités de concession par lettre patente ou par acte de vente ordinaire. Elle prévoit également l'acte de transfert de la gestion et de la maîtrise en plus d'énoncer l'imprescriptibilité des immeubles fédéraux.

IV- CONCLUSION

L'aménagement du territoire est l'un des rares domaines où l'État québécois a consenti une forme de partenariat avec l'institution municipale, en acceptant d'être soumis à sa réglementation, encore qu'il a restreint ce lien au niveau régional. Toutefois, la seule perspective visée par l'assujettissement de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est celle de la planification du territoire à l'exclusion de toute intervention dans l'administration ou l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Dans ce contexte, il était normal que le législateur précise le cadre de contrôle, énonce un principe d'assujettissement, établisse un mécanisme d'examen et prévoie un moyen de dérogation en cas d'urgence.

L'État demeure cependant jaloux de ses prérogatives et de son autorité, comme en témoignent à merveille l'évolution de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, l'intervention de diverses législations dans des domaines complémentaires à son champ opérationnel ainsi que les sagas judiciaires qui ont mis en cause son intervention. Même si tous reconnaissent l'opportunité de favoriser une concertation des interventions privées et publiques sur le territoire afin d'en effectuer un aménagement rationnel, cet objectif doit se plier aux impératifs politiques et juridiques liés à la primauté des intérêts des diverses instances gouvernementales censées représenter la dimension générale et la perspective «nationale». La raison d'État ne peut d'ailleurs renoncer à son autorité au profit de l'administration locale ou régionale dont la mission n'est pas

162. L.R.C. 1985, c. F-8.4 (L.C. 1991, c. 50). Sa définition des immeubles fédéraux englobe l'ensemble des immeubles appartenant à Sa Majesté du chef du Canada, en incluant les terres, les mines et les minéraux, les bâtiments, ouvrages et autres constructions ou améliorations qui y sont érigés. La *Loi maritime du Canada*, *supra* note 117, exclut cependant de son champ d'application la plupart des immeubles relevant de son autorité.

de véhiculer ou d'articuler ces préoccupations. Par ailleurs, il faut prendre en considération que cette raison d'État est découpée sur le plan juridique entre deux accaparements du principe de la souveraineté au sein de la structure fédérale.

En ce sens, le schéma d'aménagement du territoire, qui se veut sur le plan régional l'outil de planification et de conciliation des orientations d'aménagement devant guider l'évolution de l'utilisation d'un territoire, demeure, et doit demeurer, un instrument de portée relative par rapport à l'État. Si son emprise est modeste par rapport aux interventions du gouvernement québécois, l'encadrement juridique proposé à l'égard des projets d'intérêt public conserve néanmoins une importance non négligeable dans l'arène politique. La Cour supérieure a eu l'occasion de rappeler ce principe, démontrant en fin de compte que si l'aménagement est d'abord une responsabilité politique, il ne peut pour autant ignorer le cadre juridique dont la société s'est dotée pour le gouverner.

Le regard critique, parfois même cynique, qui peut être posé sur la pratique québécoise de l'aménagement du territoire, ramène par ailleurs continuellement sur la place publique le débat sur les tendances opposées de la centralisation et de la décentralisation qui animent et tourmentent à la fois les enjeux de la gouverne politique. À certains égards, les espoirs fondés à l'origine dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* comme instrument de décentralisation ont, au contraire, débouché sur une tutelle renforcée de l'État sur les administrations municipales. Le domaine des interventions gouvernementales en révèle des illustrations notoires¹⁶³. Comme il a été indiqué relativement au plan d'affectation des terres ou aux critères de désaveu des règlements de contrôle intérimaire en matière de normes minimales, il faut déplorer le détournement de pouvoir en soulignant que c'est moins l'opportunité de certaines mesures d'intérêt public qui est en cause, que la manière dont le gouvernement s'est servi des administrations municipales pour les imposer en

163. Les perspectives d'avenir annoncées dans les chantiers de révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'ont rien de prometteur, tant les orientations démontrent la volonté de renforcer l'emprise gouvernementale sur l'aménagement du territoire dans les MRC : L. Massicotte, «L'aménagement au Québec. Trois chantiers pour l'avenir» dans Ministère des Affaires municipales, Service de l'information, *Municipalité*, Québec, décembre 1999-janvier 2000 aux pp. 20-21.

refusant d'admettre la signification véritable du rôle qu'il veut leur faire assumer. Mais il s'agit là d'un autre débat qui déborde notre sujet.

Sous un autre point de vue, en l'absence de cette législation, il faut admettre que l'État québécois ne serait soumis qu'à un encadrement interne à l'administration gouvernementale dont la coordination serait encore plus déficiente. Il doit donc composer avec ce contexte juridique, même en l'ajustant à son avantage, sous peine d'en payer le prix politique et, parfois, de subir des coups de semonce judiciaires. Certains espoirs ont été trahis, peut-être moins par la raison d'État qui peut fort bien s'accommoder de multiples formats opérationnels, que par les forces centripètes, conjuguant l'inertie d'un système bureaucratique et les ambitions d'instances ministérielles. On observe avec le temps une évolution vers l'incohérence en accumulant les trésors d'imagination juridique pour résoudre la quadrature du cercle politico-administratif et pour compliquer la vie du monde municipal, tout comme des citoyens qui doivent vivre avec cette législation et cette réglementation. En ce sens, avec presque un quart de siècle de recul, c'est peut-être moins les principes d'origine qui méritent d'être remis en question que les objectifs véritables qui sont visés et les moyens dont on se sert pour les atteindre.

Quant aux aspects et projets relevant de la compétence fédérale qui échappent à l'autorité de la législation québécois, il s'agit là aussi d'un choix de société et d'un sujet qui, ici encore, ouvrent un débat sur une toute autre perspective.

Et qui dira, en terminant, que l'aménagement du territoire, en plus d'être un domaine approprié par le droit, n'est pas un champ de compétition de l'arène politique. Le champ d'action des interventions gouvernementales en est un exemple éloquent.

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET LA PROTECTION
DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Auteur(s) : Daniel BOUCHARD, Isabelle CHOUINARD

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 405-460

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12342>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12342>

Page vide laissée intentionnellement.

LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES*

par Daniel BOUCHARD**
Isabelle CHOUINARD***

SOMMAIRE

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1. | AVANT-PROPOS | 407 |
| 2. | INTRODUCTION | 409 |
| 3. | LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT EN ZONE AGRICOLE PROVINCIALE | 415 |
| 3.1 | Le contenu du schéma | 415 |
| i) | Favoriser le développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable .. | 417 |
| ii) | Favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles | 418 |
| iii) | Prévoir des paramètres de distances séparatrices | 419 |
| iv) | Réglementer pour assurer la protection des sources d'eau | 419 |
| v) | Créer et consulter un comité consultatif agricole | 420 |
| 3.2 | La modification et la révision du schéma | 422 |
| 3.2.1 | L'entrée en vigueur progressive des mesures de protection des activités agricoles | 422 |
| 3.2.2 | La conformité du schéma aux <i>Orientations gouvernementales en matière agricole</i> | 425 |
| 4. | LE RCI DE LA MRC | 429 |

*. Texte rédigé dans le cadre des colloques de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke
«La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» tenu le 24 février 2000.

**, Avocat, cabinet Lavery, de Billy.

***, Avocate, Directrice des services conseils, Fédération québécoise des municipalités.

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5. | LE RÈGLEMENT DE ZONAGE EN ZONE AGRICOLE .. | 430 |
| 5.1 | Le contenu du règlement de zonage | 430 |
| i) | Le remplacement du 3 ^e alinéa de l'article 113 <i>L.A.U.</i> | 431 |
| ii) | L'entrée en vigueur de l'article 7 du <i>R.R.P.O.A.</i> | 434 |
| iii) | Reformulation des pouvoirs de gestion des droits acquis | 436 |
| 5.2 | Procédure d'adoption, de modification ou de révision ... | 437 |
| 5.3 | Emission des permis de construction | 440 |
| 6. | LA CONSTITUTION DU COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE | 447 |
| 7. | LES RECOURS ET L'IMMUNITÉ | 449 |
| i) | L'immunité à l'encontre des recours civils | 449 |
| ii) | Le recours au médiateur | 450 |
| 8. | NOTES SUR CERTAINES DISPOSITIONS STRUCTURANTES | 454 |
| 8.1 | Les <i>Orientations gouvernementales en matière agricole</i> . | 454 |
| 8.1.1 | Finalité et contenu | 454 |
| 8.1.2 | Les problèmes fonctionnels des orientations | 456 |
| i) | Des ambiguïtés à corriger | 456 |
| ii) | Éliminer les contradictions | 457 |
| iii) | Faire du document complémentaire un instrument didactique | 457 |
| 8.2 | Article 98 <i>L.P.T.A.A.</i> | 458 |
| 9. | CONCLUSION | 460 |
| | ANNEXE A | 462 |
| | ANNEXE B | 465 |

1. AVANT-PROPOS

L'objectif du présent document est de circonscrire la nature et la portée des pouvoirs et devoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale. Plus précisément, nous avons tenté d'identifier de quelles façons les municipalités pouvaient, principalement, exercer les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ en zone agricole provinciale², compte tenu de la *L.P.T.A.A.*³. À cette fin, nous avons dû faire un certain nombre de choix.

À titre indicatif, vous retiendrez que nous avons choisi d'exclure de notre champ d'analyse un certain nombre de questions qui, tout en ayant leur importance, ne sont pas fondamentales pour illustrer de façon efficace la nature et la portée actuelles des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme en zone agricole provinciale.

Ainsi, nous n'avons pas jugé prioritaire de procéder à une analyse systématique de tout ce qui pourrait, éventuellement, être expérimenté à titre de réglementation municipale en zone agricole provinciale. Nous ne nous sommes pas non plus attardés à faire l'évaluation des principes fondant l'obligation de conformité (provinciale, régionale et locale), incluant sa dynamique et ses aspects procéduraux.

Nous n'avons pas, non plus, apporté d'attention particulière aux distinctions caractérisant la procédure de modification réglementaire, selon que cette modification origine d'une initiative de la municipalité locale ou de la MRC.

Nous ne nous sommes pas davantage attardés à l'étude de l'ensemble des autres rôles et responsabilités devant être assumés par les municipalités en

1. L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*].

2. Zone agricole identifiée en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1 [ci-après *L.P.T.A.A.*].

3. *Ibid.*

zone agricole provinciale⁴, pas plus que nous n'abordons la problématique générée par la lourdeur des effets conjugués de la *L.A.U.* et de la *L.P.T.A.A.* lors d'une modification réglementaire des usages autorisés en zone agricole provinciale⁵.

Il serait intéressant incidemment que cette dernière question soit éventuellement traitée dans le cadre d'une analyse portant spécifiquement sur la raisonnable de l'intensité des responsabilités (pouvoirs et devoirs confondus) imposées aux municipalités en zone agricole provinciale. Les obligations imposées aux municipalités aux fins de l'exercice de leurs pouvoirs d'urbanisme en zone agricole provinciale, obligations incluant la nécessité de tenir compte en outre de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁶ et de ses règlements, forcent en effet le respect : l'élaboration d'une réglementation d'urbanisme en zone agricole provinciale exige un tel niveau de raffinement, d'analyse et d'évaluation, qu'il y a lieu de se demander si le mieux n'est pas devenu l'ennemi du bien ! N'y a-t-il pas un risque de paralysie de toute initiative réglementaire municipale en zone agricole provinciale?

Ces précisions étant apportées, trois remarques additionnelles nous semblent s'imposer.

Méthodologiquement, nous avons choisi de faire état de la situation actuelle plutôt que de procéder à un historique législatif systématique. Les rappels historiques, vous le constaterez, n'ont été faits qu'afin d'illustrer, au besoin, l'évolution législative survenue sur une question, lorsqu'un tel rappel permet de mieux comprendre la portée des règles juridiques actuelles.

-
4. Par exemple, l'obligation pour une municipalité de formuler une recommandation à la Commission de protection du territoire agricole, sur la base des critères de la *L.P.T.A.A.*, *ibid.*, art 62, lors d'une demande d'autorisation d'utilisation à une fin autre qu'agricole, *L.P.T.A.A.*, *ibid.*, art. 58.3.
 5. Nous joignons cependant à la présente, comme **Annexe A**, un tableau résumant la procédure de modification d'un règlement de zonage en zone agricole provinciale.
 6. L.R.Q. c. Q-2 [ci-après *L.Q.E.*].

Nous avons par ailleurs jugé approprié de recourir aux divisions de la *L.A.U.* pour structurer nos propos. Cela nous est apparu la meilleure façon de formuler nos commentaires.

Nous avons choisi d'autre part de regrouper, en fin d'exposé, notre appréciation sur les effets structurants des *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷ et de l'article 98 *L.P.T.A.A.* Les *Orientations* autant que l'article 98 sont par contre, bien sûr, omniprésents dans notre document, leurs effets étant, justement, structurants.

2. INTRODUCTION

Selon le plus récent rapport annuel de la Commission de protection du territoire agricole du Québec⁸, la superficie totale du territoire agricole désigné en vertu de la *L.P.T.A.A.* est de 6 342 505 hectares et il est réparti dans 1117 municipalités. Dans les agglomérations urbaines⁹, où l'on retrouve 75% de la population québécoise et où la pression de l'urbanisation rend particulièrement difficile la cohabitation entre usages agricoles et usages autres qu'agricoles, la zone agricole couvre 31 % du territoire. Il est impératif en conséquence pour plus de 85% des municipalités de connaître les contraintes imposées par le régime de protection du territoire et des activités agricoles sur l'exercice de leurs pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme.

En 1983, dans la préface de l'ouvrage issu d'un colloque de la même teneur que le présent sur le droit québécois de l'aménagement du territoire, M^c Michel Poirier indiquait :

-
7. Ministère des Affaires municipales, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : la protection du territoire et des activités agricoles; Document complémentaire*, Gouvernement du Québec, juin 1997 [ci-après *Orientations gouvernementales en matière agricole*].
 8. Commission de protection du territoire du Québec, *Rapport annuel, 1998-1999*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1999 aux pp. 45 et 49. La Commission sera ci-après désignée CPTAQ.
 9. Les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement telles que définies par Statistiques Canada.

(...) les deux principales lois québécoises en matière d'aménagement sont complexes. Leur coexistence complique davantage la situation. Or le fonctionnaire chargé d'appliquer ces lois et l'urbaniste de même que le juriste qui doivent conseiller les municipalités et les citoyens ne disposent pas de l'information adéquate pour en arriver à accomplir leur tâche de façon efficace.¹⁰

Dix-sept années plus tard, ce texte pourrait paraître dans la préface de l'ouvrage qui résultera du présent colloque. Certes, ces années ont connu une jurisprudence abondante sur les pouvoirs municipaux d'urbanisme et de nombreux articles et ouvrages de doctrine ont permis de préciser l'état du droit en cette matière. Mais en ce qui concerne les pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale, la jurisprudence a été relativement peu abondante. Par surcroît, l'importante réforme adoptée en juin 1996 par la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*¹¹ génère non seulement de nombreuses difficultés d'application et des insécurités juridiques, mais elle constitue l'origine d'une nouvelle controverse sur l'étendue des pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale¹².

Cette dernière réforme est la troisième intervention du législateur, depuis l'entrée en vigueur de la *L.P.T.T.A.* et de la *L.A.U.*, visant à harmoniser ces deux régimes d'aménagement.

Il y a eu d'abord le chapitre 26 des Lois de 1985 ayant modifié la *Loi sur la protection du territoire agricole* pour y introduire, notamment, les articles 69.1 à 69.4, lesquels ont attribué aux MRC un rôle majeur dans la révision de

10. M. Poirier, *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983, page liminaire.

11. L.Q., 1996 c. 26. Cette loi est entrée en vigueur le 20 juin 1997. Pour plus de concision, cette loi sera désignée dans le présent texte de la façon suivante : *Loi sur la protection des activités agricoles*.

12. Nous invitons le lecteur à surveiller l'issue d'une action directe en nullité intentée récemment devant la Cour supérieure dans l'affaire *Dion c. St-Thomas-de-Pierreville*, dossier no 765-05-001006-995. Le pouvoir d'une municipalité d'établir un zonage des productions agricoles, lorsque ce pouvoir est exercé dans le but de contrôler les odeurs inhérentes aux activités agricoles, y est remis en question.

la zone agricole provinciale. Ces dispositions ont en effet permis aux MRC d'initier ce processus simultanément à l'élaboration de leur schéma d'aménagement. On y a prévu la possibilité d'un «mémoire d'entente» entre la CPTAQ et la MRC concernée, ce qui a établi une philosophie de partenariat entre les deux organismes pour la révision de la zone agricole. La CPTAQ avait néanmoins le pouvoir de réviser la zone agricole, à défaut d'entente; la MRC avait l'obligation d'assurer alors la concordance de son schéma d'aménagement avec la zone agricole révisée.¹³

La deuxième étape marquant l'intention du législateur d'harmoniser les deux régimes d'aménagement a été l'adoption du chapitre 7 des lois de 1989¹⁴. À cette occasion, on a introduit dans la *Loi sur la protection du territoire agricole* des mesures destinées à favoriser le développement des activités agricoles (ces mesures ont été renforcées, comme nous le verrons plus loin, dans la *Loi sur la protection des activités agricoles*) :

- possibilité, pour un producteur agricole, de demander l'intervention d'un commissaire aux plaintes lorsqu'il se croit lésé par l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou de nuisances;
- instauration d'une certaine réciprocité dans l'application des normes de distances séparatrices imposées aux exploitations agricoles;
- octroi d'une immunité aux producteurs agricoles à l'encontre des poursuites civiles intentées en raison des poussières, des

13. Notons que ces dispositions de la *L.P.T.A.A.*, L.Q. 1985, c. 5 (ne s'appliquant en principe qu'à l'étape de l'élaboration et de l'adoption de la première génération des schémas d'aménagement) subsistent, alors que celles de la *L.A.U.* concernant l'élaboration du schéma d'aménagement et son adoption ont été abrogées (L.Q. 1996, c. 25, art. 3 et 4).

14. Cette législation a retenu l'attention particulièrement pour ses dispositions prévoyant la délimitation des secteurs exclusivement réservés à l'agriculture et la création du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole. La délimitation des secteurs exclusifs n'a jamais été réalisée, ce qui a donné lieu à l'application d'un régime transitoire extrêmement contraignant sur les sols à fort potentiel agricole, et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles* en juin 1997, *supra* note 11.

odeurs et des bruits résultant d'activités agricoles, lorsque ces dernières sont exercées en conformité avec les règlements et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

À la suite du Sommet sur l'agriculture en 1992, le gouvernement a confié à un groupe de travail composé des représentants des unions municipales, de l'Union des producteurs agricoles et des ministères concernés, le mandat de proposer des solutions afin d'assurer un meilleur développement des activités agricoles en territoire agricole dans un contexte d'harmonisation des activités agricoles et non agricoles, de respect mutuel des intervenants et partenaires et de rapports de bon voisinage. Ce comité, présidé par M. Bernard Ouimet, a établi un consensus autour d'importants principes tels que :

- la reconnaissance du caractère de permanence de la zone agricole;
- le fait que l'agriculture doit y être l'activité prioritaire;
- la nécessité de concilier les objectifs de protection du territoire et des activités agricoles avec celui de la viabilité des collectivités rurales.¹⁵

Le Rapport Ouimet fut traduit dans un texte législatif (le Projet de loi n° 123), lequel fut présenté à l'Assemblée nationale à l'automne 1993. Le projet est cependant demeuré lettre morte après que l'Union des producteurs agricoles ait demandé que les discussions se poursuivent dans le sens d'un véritable droit de produire, c'est-à-dire vers une protection accrue des activités agricoles.

Le changement de gouvernement, en 1994, a débouché sur la création d'un autre comité dont les travaux ont donné lieu à la signature, le 24 mai 1995, d'une entente de principe sur la «protection et le développement durable des activités agricoles en zone agricole» entre le ministre de l'Agriculture, des

15. Groupe de travail sur la protection du territoire agricole et le développement rural, *La protection du territoire agricole et le développement rural; Rapport final*, Gouvernement du Québec, septembre 1993 aux pp. 6-7.

Pêcheries et de l'Alimentation, le ministre des Affaires municipales, le ministre de l'Environnement, le ministre des Ressources naturelles, l'Union des producteurs agricoles, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités.

Cette entente mettait l'accent sur la nécessité d'une plus grande concertation entre le monde agricole et les autres intervenants du monde municipal au sein des MRC, lesquelles se verraient confier un rôle plus important dans la planification des utilisations du sol en zone agricole et dans l'encadrement de la réglementation municipale.

Afin de concrétiser cette entente, il fut présenté un avant-projet de loi en juin 1995 visant à assurer la protection et le développement des activités agricoles en zone agricole. Les négociations entre les signataires de l'entente se sont ensuite poursuivies jusqu'à l'adoption de la loi et plusieurs éléments de l'avant-projet de loi ont été modifiés ou n'ont pas été retenus, notamment l'idée de baliser la réglementation de nuisances des municipalités à l'aide d'un guide sur les pratiques agricoles normales.

On peut dégager de la *Loi sur la protection des activités agricoles* deux grands objectifs qui s'inscrivent dans la perspective d'une meilleure intégration des deux régimes d'aménagement :

- une plus grande implication des municipalités et MRC dans la procédure des demandes d'autorisations à la CPTAQ;
- l'obligation, pour les municipalités et MRC de favoriser, dans une perspective de développement durable, la pérennité de la zone agricole et la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans leurs documents d'urbanisme.

Il est important de souligner que la majorité des problèmes d'application de la *Loi sur la protection des activités agricoles* origine non pas de la loi elle-même (du moins principalement), mais surtout des documents qui en découlent ou qui visent à en permettre la mise en œuvre, à savoir *Les orientations*

*gouvernementales en matière agricole*¹⁶ et la *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole*¹⁷.

En confiant aux MRC et aux municipalités locales certains pouvoirs spécifiques visant la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et autres qu'agricoles, notamment afin d'atténuer les odeurs inhérentes aux activités agricoles, la loi permettait d'envisager un aménagement adapté aux particularités locales de chaque municipalité, bien qu'encadré par certains paramètres. Malheureusement, le gouvernement a utilisé à notre avis son pouvoir de formuler des orientations pour modifier la philosophie à la base du régime convenu lors de l'entente à laquelle avait adhéré le monde municipal.

Rappelons, à titre d'exemple, que les paramètres visant à encadrer les règlements municipaux établissant des distances séparatrices pour l'atténuation des odeurs inhérentes aux activités agricoles ont été l'objet d'une consultation publique, en commission parlementaire, au printemps 1997. Or, bien que de nombreux organismes aient défilé devant la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, le rapport de la Commission ne cite qu'un seul mémoire (qu'elle a incidemment repris à son compte), celui d'un groupe «d'experts» constitué par l'UPA et portant le nom de la «Convention St-Valentin».

C'est mot à mot le texte de ce rapport qui constitue le texte de la seconde partie des *Orientations gouvernementales en matière agricole*, soit la partie concernant les «paramètres de distances séparatrices»¹⁸. Il en résulte des

16. *Supra*, note 7.

17. (2 mars 1998), G.O.Q. 1998.II.1582, entrée en vigueur le 18 mars 1998 [ci-après *Directive relative aux odeurs*]. Cette Directive remplace la *Directive du ministère de l'Environnement et de la Faune relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale* (publiée pour la première fois en 1996 à G.O.Q. 1996.II.5438, et modifiée en 1997 à G.O.Q. 1997.II.6911) [ci-après *Directive de 1996*].

18. Comme l'a souligné M^e Lorne Giroux, le gouvernement n'a pas eu la rigueur élémentaire de remplacer «Commission» par «Gouvernement» dans ses recommandations (page 29 des Orientations) («Le droit environnemental et le secteur agricole : développements législatifs et réglementaires récents» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1998), vol. 108, Cowansville (Qc),

normes centralisées, inapplicables par plusieurs aspects et pour lesquelles la dérogation devient la règle d'application.

Le présent texte passe donc en revue, comme nous le mentionnions en avant-propos, les différentes contraintes d'application de la *L.A.U.* en zone agricole provinciale. Nous nous permettrons d'insister cependant sur plusieurs difficultés d'application et incohérences juridiques des deux régimes.

3. LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT EN ZONE AGRICOLE PROVINCIALE

3.1 Le contenu du schéma

Les règles régissant l'élaboration du contenu du schéma se retrouvent aux articles 5 à 8 de la *L.A.U.*, ainsi qu'aux dispositions de cette loi qui, comme l'article 267, exigent que le schéma soit reconnu conforme par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire pour entrer en vigueur. Ce que la *Loi sur la protection des activités agricoles* a introduit de nouveau à cet égard, c'est que le législateur y a choisi d'imposer aux MRC des obligations additionnelles et de portée nouvelle et particulière quant au contenu du schéma en regard de la zone agricole provinciale.

Le législateur a choisi de recourir à deux véhicules législatifs pour garantir l'atteinte des nouvelles finalités en cause : d'une part, l'introduction de dispositions législatives formulant directement et positivement des responsabilités précises (soit l'article 5, alinéas 1 (2.1) et 3, ainsi que les articles 79.1 et 1.1. *L.P.T.A.A.*); d'autre part, l'insertion de dispositions conférant au gouvernement le pouvoir exprès d'imposer des orientations particulières en zone agricole provinciale (article 56. 4 alinéa 2 et 267.1 *L.A.U.*).

En effet, alors que depuis l'entrée en vigueur de la *L.A.U.* en 1979, les pouvoirs des MRC en matière d'aménagement étaient assujettis à des obligations générales et, somme toute, identiques peu importe les activités

humaines en cause, la *Loi sur la protection des activités agricoles* est venue introduire des dispositions qui orientent le choix pouvant être fait par les municipalités en matière de normes réglementaires, encadrement qui se manifeste le plus clairement dans le libellé des *Orientations gouvernementales en matière agricole* de 1997.

Cela étant précisé, le législateur n'a pas choisi d'imposer l'obligation aux MRC de modifier leur schéma d'aménagement dès l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles* afin de le rendre conforme à ses nouvelles exigences et préoccupations relatives à l'aménagement du territoire en zone agricole provinciale. Il a plutôt choisi de rendre cette obligation incontournable, soit dans le cadre de la révision du schéma d'aménagement¹⁹ (laquelle était en cours incidemment dans la totalité des MRC du Québec, sauf une²⁰ au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles*), soit lors de toute modification du schéma visant les normes d'aménagement en zone agricole provinciale²¹. Cela apparaît incidemment des dispositions transitoires de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, lesquelles ont été commentées jusqu'à maintenant par plusieurs auteurs²².

Cela étant dit, voyons qu'elles sont les obligations principales imposées maintenant aux MRC quant au contenu du schéma d'aménagement en zone agricole provinciale.

19. *Loi sur la protection des activités agricoles*, supra note 11, art. 76.

20. On sait en effet que le premier schéma d'aménagement de la MRC de la Côte-de-Beaupré n'est pas encore en vigueur.

21. Supra note 1, art. 53.7, 267 et 267.1.

22. Voir, entre autres : I. Chouinard, *Le droit de produire*, Document de formation, Québec, UMRCQ, 1997; J. Brassard, «La nouvelle *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : droit des villes, droit des champs» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit municipal* (1998), vol. 100, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 111; L. Giroux, «Où s'en va le droit québécois de l'environnement» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (1997), vol. 90 Cowansville (Qc), Yvon Blais, 381; Giroux, supra note 18.

i) Favoriser le développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable

Toute MRC²³ doit maintenant «exercer ses pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme» en zone agricole provinciale «avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles», en ayant à l'esprit qu'il faut y «assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles»²⁴.

Cela signifie à notre avis que la *L.P.T.A.A.* continue de n'embrasser que la zone agricole provinciale et non toute zone agricole municipale non incluse dans la zone agricole provinciale.

Cela confirme par ailleurs que les MRC ont des pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme en zone agricole provinciale. On comprend bien sûr que, même si l'article 79.1 *L.P.T.A.A.* impose des obligations aux MRC et non expressément aux municipalités locales, celles-ci s'imposent indirectement aux municipalités locales par le truchement de l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme locaux du schéma.

Cela signifie finalement que la MRC doit se préoccuper de développement durable dans l'élaboration de ses règles d'aménagement et d'urbanisme visant la zone agricole provinciale, donc de la capacité notamment des sols et des eaux de son territoire de supporter l'effort d'adsorption (du phosphore, par exemple) imposé par les activités agricoles. Cette obligation exige incidemment, compte tenu de l'article 98 *L.P.T.A.A.*, d'ouvrir toute une fenêtre de réflexion sur la portée réelle de la restriction imposée par l'article 124, alinéa 5, *L.Q.E.* sur les règlements d'urbanisme des municipalités locales qui se conformeront aux restrictions du schéma à cet égard²⁵.

23. Nous visons également les Communautés urbaines toutes les fois où nous référons aux MRC.

24. *L.P.T.A.A.*, *supra* note 2, art. 1(17), 1.1 et 79.1.

25. *Supra* note 6. Un des soussignés a commenté cette question récemment dans «La hiérarchie des normes environnementales entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux», dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements*

Rappelons que les *Orientations gouvernementales en matière agricole* retiennent, comme définition de la notion de «développement durable» celle privilégiée par l'Organisation des Nations Unies en matière d'alimentation et d'agriculture, soit : «Un développement durable de l'agriculture, de la foresterie et des pêcheries doit préserver la terre, l'eau et les ressources génétiques, végétales et animales, ne pas dégrader l'environnement et être techniquement approprié, économiquement viable et socialement acceptable»²⁶.

ii) Favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles

Toute MRC doit, à l'égard de l'ensemble de son territoire, «déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol» qu'elle «estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles»²⁷. La MRC doit réaliser cet objectif en respectant bien sûr les articles 1.1 et 79 .1 *L.P.T.A.A.*

On notera que la MRC doit remplir cette obligation en regard de «la zone agricole faisant partie de son territoire» dans sa globalité, et non en fonction de la répartition de celle-ci dans chaque territoire municipal local. On peut donc supposer que la MRC pourrait, dans son schéma, répartir les usages agricoles dans la zone agricole provinciale de son territoire selon des affectations et des orientations qui auraient pour effet d'entraîner l'obligation, pour fin de conformité au schéma, pour certaines municipalités locales de prohiber certains usages agricoles sur son territoire. Tout cela pourrait se faire à notre avis à l'image de ce que la Cour d'appel a retenu dans des affaires concernant des sites d'enfouissement sanitaire ou des dépôts de matériaux secs²⁸.

récents en droit de l'environnement (1999), Yvon Blais, Cowansville (Qc), 225 (D. Bouchard).

26. *Supra* note 7 à la p. 12.

27. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 5 al. 1 (2.1).

28. *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec inc.*, (1992) R.J.Q. 875; *Recyclage St-Michel inc. c. St-Michel-Archange (Municipalité de)*, J.E. 98-1242.

iii) Prévoir des paramètres de distances séparatrices

Toute MRC doit, dans le document complémentaire de son schéma, déterminer «ce qu'elle estime appropriée pour donner application à l'article 79.1» *L.P.T.A.A.* et y inclure des paramètres permettant de déterminer les distances séparatrices «visées au 3^e alinéa de l'article 113» *L.A.U.* «en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles»²⁹.

Cela signifie notamment que le pouvoir discrétionnaire conféré aux municipalités locales en vertu à l'article 113, alinéas 2 (4) et 3 *L.A.U.* et leur permettant de prévoir, si elles le jugent nécessaire, des distances séparatrices devant être respectées entre des usages agricoles et non agricoles en zone agricole provinciale, devient un pouvoir lié (un «doit») en raison de l'obligation de conformité stricte que l'on connaît entre le document complémentaire du schéma et les règlements d'urbanisme locaux.

On peut par ailleurs supposer que le document complémentaire pourrait contenir, en outre des paramètres servant à la détermination des distances séparatrices en matières d'odeurs, une série de normes visant à «donner application à l'article 79.1» *L.P.T.A.A.* (développement durable, etc.).

iv) Réglementer pour assurer la protection des sources d'eau

D'autre part, il ne faudra pas perdre de vue que la MRC peut, dans le document complémentaire de son schéma, établir des règles minimales afin de régir ou prohiber «tous les usages du sol, construction ou ouvrage, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuels ou projetés, d'un immeuble ou d'une activité qui fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général»³⁰.

À notre avis, la MRC pourrait en conséquence prévoir des normes minimales, devant être insérées dans les règlements d'urbanisme locaux, aux

29. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 5 al. 3.

30. *Ibid.*, art. 6 al. 3 (2).

fins «d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau», notamment quant aux distances séparatrices devant être respectées par les constructions ou usages agricoles en zone agricole provinciale³¹.

Il y a lieu cependant de mentionner à cet égard que les municipalités locales devraient faire preuve de prudence lors de l'intégration de telles normes de distances dans leur règlement, en raison de l'article 124, alinéa 5 *L.Q.E.* exigeant l'approbation par le ministre de l'Environnement de tout règlement municipal portant sur le même objet que celui d'un règlement adopté en vertu de la *L.Q.E.* (nous revenons plus loin sur cette question).

v) Créer et consulter un comité consultatif agricole

Toute MRC dont le territoire comprend une partie de la zone agricole provinciale doit constituer un comité consultatif agricole³² et le consulter lors de la révision de son schéma, de toute modification de ce dernier visant la zone agricole provinciale ou de toute étude de la conformité au schéma de tout règlement d'urbanisme local affectant les activités agricoles en zone agricole provinciale.

L'obligation de consultation ici soutenue repose moins sur une obligation positive imposée par la loi dans ce sens (en effet, l'article 148.6 *L.A.U.* dit que la MRC «peut» consulter son C.C.A.), que sur le fait que le même article permet au C.C.A. de formuler ses commentaires sur toute question touchant la zone agricole provinciale «de sa propre initiative», ainsi que du fait que le ministre, lorsqu'il examine la conformité d'un schéma aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*, s'enquiert systématiquement des réactions du C.C.A.

Il faut mentionner à cet égard que le gouvernement pose comme objectif général dans ses *Orientations gouvernementales en matière agricole* le fait de «privilégier une démarche consensuelle avec les acteurs concernés par l'aménagement et le développement du territoire agricole afin de trouver des

31. *Ibid.*, art. 113 al. 3.

32. Ci-après C.C.A. *Ibid.*, art. 148.1 et s.

solutions adaptées aux particularités du milieu et acceptables localement»³³. Plus précisément, «la contribution du comité consultatif agricole étant privilégiée pour la recherche de consensus et de solutions, il va de soi qu'une recommandation favorable de sa part sera un des facteurs déterminants qui sera pris en compte lors de l'entrée en vigueur du schéma révisé»³⁴.

En outre, dans la seconde partie de ces orientations, relative aux paramètres de distances séparatrices, il est exigé non seulement que certaines décisions soient soumises au comité consultatif agricole (notamment les dérogations aux distances indiquées dans le document pour tenir compte de la présence des vents dominants)³⁵, mais également qu'une recommandation du C.C.A. recueillant l'accord de plus des deux tiers des membres du comité soit obtenue par la MRC pour que le ministre permette à une MRC de déterminer qu'un site patrimonial sera protégé et de fixer la distance séparatrice nécessaire à cette fin³⁶.

Nous partageons l'avis de M^e Lorne Giroux³⁷ à l'effet qu'en exigeant un tel accord du C.C.A., le gouvernement outrepassa son pouvoir et édicte des orientations contraires à la loi, laquelle confère à ce comité un rôle consultatif.

Rappelons en terminant sur cette question que l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme locaux aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* et celle relative à la consultation du C.C.A. sont assurées lors de l'adoption d'un règlement d'urbanisme local touchant la zone agricole avant la finalisation de la révision des schémas par les dispositions transitoires du *Loi sur la protection des activités agricoles*, notamment ses articles 78 et 79.

Concrètement, en raison de ces dispositions, lorsque la MRC doit se prononcer sur la conformité d'un règlement de zonage local à son schéma d'aménagement non encore révisé, elle doit obligatoirement juger en même temps de la conformité du règlement en cause aux *Orientations*

33. *Supra* note 7 à la p. 8.

34. *Ibid.* à la p. 8.

35. *Ibid.* aux pp. 16 et 29.

36. *Supra* note 18 à la p. 181.

37. *Ibid.* à la p. 182.

gouvernementales en matière agricole, un peu comme si ces dernières étaient intégrées à son schéma d'aménagement non encore révisé.

Signalons qu'afin de s'assurer que la finalité du régime mis en place par la *Loi sur la protection des activités agricoles* trouve application sur certains aspects à compter de l'entrée en vigueur de ce projet de loi et non seulement lors de l'entrée en vigueur des schémas révisés, le législateur a prévu des règles transitoires additionnelles : les articles 87 et 88 du *Loi sur la protection des activités agricoles* prévoient en effet que l'immunité de poursuite conférée aux agriculteurs par l'article 79.17 *L.P.T.A.A.* et que l'obligation pour toute personne désirant ériger un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole provinciale de fournir éventuellement la renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* sont appliquées, pendant la période transitoire, sur la base des paramètres de calcul des distances séparatrices prévues dans la *Directive relative aux odeurs*.

3.2 La modification et la révision du schéma

3.2.1 L'entrée en vigueur progressive des mesures de protection des activités agricoles

Nous avons vu qu'ultimement, les objectifs poursuivis par la *Loi sur la protection des activités agricoles* seront assurés par la réglementation locale d'urbanisme, laquelle devra être conforme au schéma d'aménagement révisé. Une fois le schéma révisé en vigueur, la municipalité locale aura deux ans pour adopter tout règlement de concordance³⁸.

Le législateur a donc choisi une mise en œuvre progressive de son régime de protection des activités agricoles, au fur et à mesure de l'adoption des règlements de concordance au schéma révisé. L'article 76 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* indique d'ailleurs que les modifications apportées aux dispositions édictant le contenu obligatoire du schéma n'ont pas pour effet d'obliger une MRC à modifier son schéma d'aménagement en vigueur le 20 juin 1997.

38. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 59.

L'honorable Louis Rochette, alors à la Cour supérieure, a récemment confirmé que la *Loi sur la protection des activités agricoles* n'obligeait pas les municipalités à modifier leur réglementation d'urbanisme avant qu'elles ne soient tenues de le faire en vertu des règles de concordance prévues à l'article 59 de la *L.A.U.*³⁹ Il a ainsi accueilli une requête en irrecevabilité présentée par la municipalité à l'encontre d'une requête pour jugement déclaratoire visant à faire déclarer la nullité d'une partie d'un règlement de zonage qui limitait l'implantation des porcheries et des poulaillers à une seule zone de la municipalité.

Au soutien de leur requête en jugement déclaratoire, les requérants ont notamment fait valoir que cette restriction serait contraire à la lettre et à l'esprit de la *Loi sur la protection des activités agricoles*. À ce sujet le juge Rochette indique :

Ainsi, la prétention des requérants selon laquelle le règlement attaqué serait contraire à la lettre, sinon à l'esprit de la *Loi* apparaît non fondé à sa face même et doit être rejetée. L'esprit de cette *Loi* ne va pas plus loin que sa lettre. Ce que le législateur a décidé, il l'a clairement écrit dans le texte dont on a respecté la teneur. Il ne peut en être autrement de l'esprit de la *Loi*.

Au surplus, la demande formulée entre en conflit direct avec le cadre législatif mis en place par le législateur dans le monde municipal pour la révision des schémas d'aménagement, notamment sur le territoire de l'intimée.

[...]

Or, ce processus de révision est actuellement en cours. Diverses étapes prescrites par le législateur doivent être franchies. Cela implique inévitablement des délais. Mais la raison de ces délais est justement de permettre une discussion élargie par tous les intervenants des propositions de modification, de sorte que tous et chacun soient entendus, y compris les requérants ou leurs représentants, le cas

39. *Boucher c. St-Martin (Paroisse de)*, (25 juin 1999) Beauce 350-05-000001-998, juge Rochette (C.S.).

échéant, pour que le schéma d'aménagement révisé reflète le plus possible le consensus du milieu.

[...]

Les requérants ne peuvent pas revendiquer un passe-droit à ce processus par étapes, obligatoire et d'ordre public, fruit d'une volonté de consulter tous les intéressés, au motif qu'il serait trop long ou susceptible de ne pas conduire à l'abolition d'une réglementation dont ils ne veulent plus⁴⁰.

Il est difficile d'estimer l'échéancier d'entrée en vigueur du nouveau régime d'aménagement en zone agricole, dans la mesure où plusieurs étapes de la procédure de révision des schémas ne sont pas assujetties à un délai formel. Ainsi en est-il de l'adoption du second projet de schéma d'aménagement et de l'adoption du schéma d'aménagement révisé qui doivent être réalisées simplement «après la période de consultation»⁴¹. Il est utile de mentionner que la révision des schémas a débuté en 1993 et qu'en date du 2 février 2000, seulement 10 schémas d'aménagement révisés sont en vigueur⁴².

Une MRC qui souhaiterait mettre un terme plus rapidement au régime transitoire des articles 75 et suivants de la *Loi sur la protection des activités agricoles* pourrait procéder par une modification à son schéma d'aménagement puisque, dans ce cas, les règlements de concordance de la municipalité doivent être adoptés dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma⁴³. Incidemment, l'article 78 de la *Loi sur la protection des activités agricole* qui impose l'examen de la conformité des règlements d'urbanismes aux orientations gouvernementales en période transitoire précise, à son dernier alinéa, qu'il cesse de s'appliquer lorsque entre en vigueur le

40. *Ibid.* aux pp. 6, 7 et 8.

41. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 56.6 et 56.13.

42. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Direction de l'aménagement et du développement local, *Révision des schémas d'aménagement, État de la situation*, en ligne : <http://mamm.gouv.qc.ca/amenage/schemas/accueil/htm> (Dernière modification 2 février 2000).

43. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 58.

premier règlement modifiant le schéma qui tient compte des *Orientations gouvernementales en matière agricole*.

La procédure de modification offre aux MRC deux autres avantages, par rapport à la procédure de révision. D'abord, la MRC peut aller tester l'avis du ministre sur son projet d'aménagement en lui transmettant un projet de règlement sur lequel il aura 60 jours pour se prononcer en vertu de l'article 51 *L.A.U.* Rien n'obligera la MRC à procéder pour adopter la modification si elle est insatisfaite du degré d'ouverture gouvernementale à l'adaptation des normes à ses particularités locales.

Par ailleurs, la MRC contrôlera mieux la concordance des règlements locaux puisqu'elle devra adopter, après l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma, un document qui indique la nature des modifications qu'une municipalité devra apporter à sa réglementation locale pour tenir compte de la modification du schéma⁴⁴.

3.2.2 La conformité du schéma aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*

Le schéma révisé, ou une modification du schéma, entre en vigueur suite à l'attestation par le ministre qu'il respecte les orientations gouvernementales⁴⁵. La *Loi* accorde même au gouvernement, dans le cadre de la révision du schéma, le pouvoir de modifier lui-même le schéma révisé s'il estime que ses orientations ne sont pas respectées⁴⁶.

Pour s'assurer davantage que l'obligation de conformité sera particulièrement mise en œuvre en matière de protection des activités agricoles, l'article 267.1 a été ajouté à la *L.A.U.* Il a l'effet suivant : l'avis du ministre, eu égard aux orientations gouvernementales sur un document qui concerne une zone agricole, doit tenir compte du fait que les éléments contenus dans ce document permettent ou non la réalisation des objectifs visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 (soit de favoriser l'utilisation prioritaire du sol

44. *Ibid.*, art. 53.10.

45. *Ibid.*, art. 53.9 et 56.17.

46. *Ibid.*, art. 56.16.

à des fins d'activités agricoles et la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles). L'avis doit tenir compte également du respect des paramètres que le gouvernement a fixés pour l'établissement des distances séparatrices.

On conviendra que dans la mesure où les *Orientations gouvernementales en matière agricole* restreignent (ou à tout le moins encadrent) l'exercice des pouvoirs d'urbanisme délégué aux municipalités, le gouvernement doit respecter l'habilitation législative qui régit l'élaboration et la transmission de ses orientations aux MRC. L'article 56.4, al. 2 de la *L.A.U.* est incidemment l'assise juridique des orientations gouvernementales particulières à la zone agricole. Pour bien saisir dans quel cadre s'inscrit ce second alinéa, citons l'article en entier :

Dans les 120 jours qui suivent la réception de la copie du premier projet, le ministre doit signifier à la municipalité régionale de comté un avis qui indique les orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la MRC, y compris le plan d'affectation prévu à l'article 21 de la *Loi sur les terres du domaine public* (c. T-8), ainsi que les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur ce territoire.

Lorsque le territoire de la municipalité régionale de comté comprend une zone agricole établie en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (c. P-41.1), l'avis comprend les orientations qui sont liées aux objectifs visés au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 5. Il indique de plus des paramètres pour l'établissement des distances séparatrices en vue d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines activités agricoles.

L'avis peut aussi mentionner toute objection au premier projet, eu égard aux orientations et aux projets qu'il indique, et préciser le motif de l'objection.⁴⁷

47. *Ibid.*, art. 56.4 al. 2.

On retiendra qu'en vertu de la *Loi*, les orientations gouvernementales concernant la zone agricole sont transmises à la MRC dans le cadre de l'avis par lequel le ministre réagit au premier projet de schéma d'aménagement révisé de la MRC. Elles doivent concerner spécifiquement le territoire de la MRC qui a transmis le projet et les orientations pourraient, théoriquement, varier d'une MRC à l'autre. C'est également à ces orientations que réfèrent les articles 267 et 267.1 *L.A.U.*, de même que les dispositions transitoires de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, tel qu'il est précisé aux articles 75 et 79 de cette loi.⁴⁸

Ainsi, le document général d'orientations gouvernementales transmis en juin 1997 à l'ensemble des MRC avant même qu'elles aient soumis leur premier projet de schéma d'aménagement révisé est sans doute utile pour les aiguillonner dans leur travail, mais il n'a aucune assise juridique. Rien ne permet d'affirmer que c'est ce document qui constituera les orientations du gouvernement au moment où le ministre transmettra son avis sur le premier projet de schéma d'aménagement révisé. Incidemment, depuis le début de la période de révision des schémas en 1993, le document général des orientations gouvernementales a été modifié à deux reprises, alors que trente-huit MRC n'ont pas encore reçu d'avis du gouvernement relativement au premier projet de schéma d'aménagement révisé⁴⁹.

Cela résulte sans doute d'un manque de rigueur législative, mais ce dernier est problématique dans la mesure où la Commission municipale doit juger de la conformité des règlements locaux aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* en période transitoire. Selon M^e Lorne Giroux :

48. À notre avis, puisque les dispositions de la loi s'interprètent les unes par rapport aux autres, les orientations gouvernementales auxquelles il est fait référence à l'article 78 sont également celles visées à l'article 56.4 *L.A.U.*, *ibid.* Le dernier alinéa de cet article 78 le confirme d'ailleurs en référant à la conformité du schéma révisé ou modifié aux orientations gouvernementales du même article. De plus, si le législateur avait voulu confier au gouvernement le pouvoir habilitant d'édicter un document d'orientations gouvernementales autre que celui prévu à l'article 56.4, il aurait dû être plus précis.

49. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *supra* note 42.

L'exigence que la réglementation d'urbanisme soit conforme de façon directe aux *Orientations* et l'obligation faite au conseil de la MRC, d'abord, et à la Commission municipale, ensuite, de se prononcer sur cette conformité directe entre la réglementation et les *Orientations* constitue clairement "*la modification de l'état du droit*" selon l'expression des professeurs Issays et Lemieux. Cette modification ne survient que par suite de l'adoption des orientations par le Gouvernement.

Pour ce motif, nous sommes d'avis que l'exercice de ce pouvoir d'approbation doit se faire par décret [...] ⁵⁰.

A fortiori, nous sommes d'avis que le législateur doit clairement habiliter le ministre à transmettre des orientations gouvernementales autres que celles qui s'inscrivent dans le cadre de l'un ou l'autre des avis ministériels prévus dans la loi et devant être transmis aux MRC, soit en réaction à un projet de modification au schéma ⁵¹, soit en raison de l'adoption d'un règlement de modification du schéma ⁵², ou d'un premier projet de schéma d'aménagement révisé ⁵³, ou du schéma d'aménagement révisé ⁵⁴ ou d'un règlement de contrôle intérimaire par la MRC ⁵⁵.

Cela étant précisé, bien que nous soutenions que les seules orientations gouvernementales en regard desquelles on peut exiger la conformité d'un document d'urbanisme soient celles transmises avec l'avis du ministre en réaction à l'un ou l'autre des documents ci-haut mentionnés, cela ne signifie pas pour autant à notre avis que les *Orientations gouvernementales en matière agricole* ne peuvent être transmises que dans le cadre de l'article 56.4 *L.A.U.*

Il est vrai que les dispositions applicables aux fins de la modification du schéma (51 et 53.7 *L.A.U.*) n'ont pas été modifiées pour y prévoir la possibilité ou l'obligation pour le gouvernement d'intégrer à son avis les orientations

50. *Supra* note 18 à la p. 181.

51. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 51.

52. *Ibid.*, art. 53.7.

53. *Ibid.*, art. 56.4.

54. *Ibid.*, art. 56.14.

55. *Ibid.*, art. 65.

relatives à la zone agricole. Cependant, l'habilitation générale qui permet au ministre de donner son avis «eu égard aux orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la MRC»⁵⁶ est suffisamment large pour autoriser le gouvernement à y intégrer ses orientations relatives à la zone agricole. De plus, l'article 267.1 *L.A.U.* oblige le ministre à tenir compte dans tout avis du fait que les éléments contenus dans un document permettent ou non la réalisation des objectifs visés au paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 5 *L.A.U.* et du respect des paramètres de distances séparatrices indiqués suivant l'article 56.4. *L.A.U.*

4. LE RCI DE LA MRC

Nous ne mentionnerons le contrôle intérimaire que pour souligner qu'il n'est pas utilisable en zone agricole provinciale et ne peut donc être utile pendant la période de révision ou de modification du schéma d'aménagement pour remplacer l'application des distances séparatrices contenues dans la *Directive relative aux odeurs*.

En effet, compte tenu du libellé de l'article 62 *L.A.U.*, un contrôle intérimaire ne peut viser de nouvelles utilisations du sol à des fins agricoles sur des terres en culture. D'autre part, les articles 87 et 88 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* prévoient que cette directive s'applique, aux fins de l'immunité et de l'application de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, «jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation adoptée par une municipalité en vertu du troisième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme»⁵⁷.

56. *Ibid.*, art. 267.1.

57. *Supra* note 11.

5. LE RÈGLEMENT DE ZONAGE EN ZONE AGRICOLE

5.1 Le contenu du règlement de zonage

À toute période pertinente de l'existence de la *L.A.U.* avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, les municipalités ont eu le pouvoir, dans leur règlement de zonage, de diviser la zone agricole provinciale en zones municipales⁵⁸ et de répartir les usages pouvant être autorisés dans les zones ainsi créées⁵⁹. Les seules limites connues à cette époque à cet égard ont trait au fait que des usages agricoles doivent demeurer autorisés dans chaque zone agricole provinciale ainsi créée⁶⁰ et qu'aucun usage agricole licite ne doit être prohibé sur la totalité de la zone agricole provinciale comprise sur le territoire municipal concerné⁶¹.

En fait, toutes les possibilités réglementaires offertes par les divers paragraphes de l'alinéa 2 de l'article 113 *L.A.U.* étaient à la disposition des municipalités aux fins de la détermination des normes de zonage pouvant s'appliquer en zone agricole provinciale. Certaines restrictions législatives s'appliquaient cependant.

C'était le cas en matière de réglementation des distances séparatrices devant être respectées par les usages et constructions agricoles en regard d'usages et de constructions autres, le pouvoir conféré en la matière par le paragraphe 4 du 2^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.* étant restreint en vertu du 3^e alinéa du même article. Les distances séparatrices imposées ne pouvaient viser que la protection contre les odeurs générées par les activités agricoles ou contre les risques de pollution d'une source d'approvisionnement en eau potable générée par les mêmes activités.

58. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 113 al. 2 (1).

59. *Ibid.*, art. 113 alinéa 2 (3).

60. *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge (Municipalité de)*, (1995) R.J.Q. 2584 (C.A.); *Gazons Rouville (1998) inc. c. Saint-Jean-Baptiste (Municipalité de)*, R.E.J.B. 98-09446 (C.S.).

61. *St-Michel-Archange (Municipalité de)*, *supra* note 28, par analogie.

Les pouvoirs de zonage des municipalités en zone agricole provinciale ont connu des modifications au cours des dernières années, et pas seulement en raison de la *Loi sur la protection des activités agricoles*. Les modifications auxquelles nous faisons allusion ici sont celles ayant trait (i) au remplacement du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.*, (ii) à l'entrée en vigueur de l'article 7 du *R.R.P.O.A.*⁶² et (iii) à la reformulation des pouvoirs de réglementation en matière de gestion des droits acquis prévus à l'article 113, alinéa 2 (18) *L.A.U.* Il est utile d'en dire quelques mots.

i) Le remplacement du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.*

Cet alinéa 3 était ainsi libellé avant son remplacement par l'article 67 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* :

Dans une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole* :

1^o le paragraphe 4^o du deuxième alinéa ne s'applique qu'aux fins d'assurer la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale ou la protection d'une source d'approvisionnement en eau;

2^o à des fins autres que celles prévues au paragraphe 1^o, le règlement de zonage peut contenir des dispositions pour spécifier l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions ou entre les usages différents sur des lots adjacents et situés dans des zones contiguës, ainsi que l'utilisation et l'aménagement de cet espace libre.⁶³

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des activités agricoles* le 20 juin 1997⁶⁴, ce 3^e alinéa a maintenant le libellé suivant :

Le règlement de zonage ne peut contenir une disposition établissant une distance séparatrice, en vertu du paragraphe 4^o du deuxième alinéa, lorsque l'une des constructions ou l'un des usages visés est

62. *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, R.R.Q. c. Q-2, r. 18.2.

63. *L.A.U.*, L.Q. 1996, c. 26, art. 67.

64. *Supra* note 11, D. 739-97, 4 juin 1997, G.O.Q. 1997.II.3479.

dans une zone agricole établie en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (chapitre P-41.1), qu'aux fins d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles. En outre, le règlement ne peut contenir une disposition établissant une distance séparatrice, à l'égard d'une construction, d'un usage ou d'un lieu dans une telle zone agricole, qu'en spécifiant :

1° l'espace qui, à toute autre fin que celles susmentionnées, doit être laissé libre entre les constructions ou entre les usages différents sur des lots adjacents situés dans des zones contiguës, ainsi que l'utilisation et l'aménagement de cet espace;

2° l'espace qui, pour l'une des fins susmentionnées, doit être laissé libre entre les lieux où sont épandues des déjections animales et les constructions ou usages autres qu'agricoles.⁶⁵

On comprend donc que le pouvoir d'une municipalité en matière d'imposition de distances séparatrices devant être respectées en zone agricole provinciale demeure essentiellement au même effet : il ne peut servir qu'à assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles. L'un des soussignés a déjà résumé comme suit les limites de l'article 113 al. 3 :

Bref, le pouvoir des municipalités d'établir des distances séparatrices à l'égard d'une construction, d'un usage ou d'un lieu, est ainsi balisé lorsque l'une des constructions ou l'un des usages visés est situé en zone agricole provinciale :

- Il n'existe qu'aux fins d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles;
- À ces fins, il peut en outre déterminer l'espace qui doit être laissé libre entre les lieux où sont épandues des déjections animales et les constructions ou usages autres qu'agricoles;

65. L.A.U., *supra* note 1.

- À une autre fin que celles d'atténuation d'odeurs ou de protection d'une source d'approvisionnement en eau, il ne peut régir que les espaces libres sur des lots adjacents situés dans des zones contiguës.⁶⁶

On comprend également que les odeurs générées par les activités agricoles sont passées du statut de «polluant» au statut d'«inconvenient»⁶⁷. Les paragraphes 1 et 2 du nouvel alinéa 3 de l'article 113 *L.A.U.* prescrivent par ailleurs un cadre qui appelle quelques commentaires.

Nous sommes d'opinion que le libellé du 1^{er} paragraphe de cet alinéa permet de supposer qu'une municipalité pourrait, en outre de mentionner l'espace devant être laissé libre entre des constructions et usages, prescrire l'obligation d'implanter une zone tampon ou d'aménager un coupe-vent quelconque dans cette zone tampon.

Cette hypothèse, nous l'admettons, est cependant très théorique, compte tenu que le nouvel alinéa 3 de l'article 5 *L.A.U.*, introduit lui aussi dans cette dernière par *Loi sur la protection des activités agricoles*, prévoit que le document complémentaire d'une MRC doit contenir les paramètres de distances séparatrices aux fins de l'application du paragraphe 4 du 2^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.* On le sait, les distances séparatrices devant être insérées dans le document complémentaire du schéma sont celles déterminées par le ministre et contenues dans la seconde partie des *Orientations gouvernementales en matière agricole*. Or, celles-ci ne contiennent aucune obligation de zone tampon ou de brise-vent.

Quant au paragraphe 2 du 3^e alinéa de l'article 113 *L.A.U.*, son libellé pourrait laisser croire que les municipalités ne peuvent imposer de distances séparatrices qu'en regard des odeurs générées par les déjections animales. On pourrait en conséquence déduire qu'une municipalité ne pourrait, par exemple, prévoir de distances séparatrices visant à garantir les voisins en cause contre les

66. Chouinard, *supra* note 22 aux pp. 129 et 130.

67. Incidemment, une modification apportée à l'article 19.1 *L.Q.E.* (*supra* note 6) par l'article 72 de la *Loi sur la protection des activités agricoles* (*supra* note 11) fait la concordance jugée nécessaire...

odeurs en regard de lieux où sont épandues des boues de papetières utilisées à des fins de valorisation agricole.

Nous sommes cependant d'opinion qu'une lecture littéraire de ce paragraphe, recherchant donc la finalité de la loi, permet au contraire d'affirmer que le législateur n'a pas pu vouloir restreindre à ce point, les pouvoirs municipaux en procédant par déduction implicite. À notre avis, une telle restriction des pouvoirs municipaux suppose un énoncé beaucoup plus clair et exprès. Nous sommes fortement enclins à penser que le législateur n'a pas cru nécessaire de restreindre les pouvoirs municipaux à cet égard, lesquels demeureraient donc entiers dans ce domaine.

ii) L'entrée en vigueur de l'article 7 du R.R.P.O.A.

Cette question a récemment été discutée⁶⁸ et il nous apparaît inutile de refaire le raisonnement qui s'y trouve formulé. Un rappel de la problématique en cause est cependant utile aux fins du présent document.

Le libellé du deuxième paragraphe de l'article 7 du *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* prévoit ce qui suit :

L'épandage des déjections animales, du compost de ferme ou des engrais minéraux est interdit dans les espaces suivants :

1. [...]
2. Une prise d'eau souterraine ou une prise d'eau de surface desservant deux habitations et plus et l'espace de 30 mètres qui les entourent **ou un espace supérieur déterminé par un règlement municipal adopté en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.**⁶⁹ (Les caractères gras sont les nôtres)

68. D. Bouchard, «La hiérarchie des normes environnementales entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux» dans Service de formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 257.

69. C. Q-2, r. 18.2.

L'épandage de déjections animales est donc interdit en vertu de la réglementation provinciale dans un espace de trente mètres qui entoure une prise d'eau souterraine ou une prise d'eau de surface desservant deux habitations et plus. Une municipalité pourrait toutefois, selon cet article 7 et en vertu des pouvoirs généraux que lui confèrent les alinéas 2 et 3 de l'article 113 *L.A.U.*, adopter un règlement imposant un espace minimal supérieur à trente mètres.

Voilà qui exige de se demander si cet article 7 (2) *R.R.P.O.A.* remplace valablement l'approbation en principe nécessaire par le ministre en vertu de l'article 124 al. 5 *L.Q.E.*

Pour notre part, nous doutons fortement de la validité du choix fait par le gouvernement d'autoriser de façon préalable et générale les municipalités à imposer une norme de distance supérieure à celle prévue au paragraphe 2 de l'article 7 du *R.R.P.O.A.* et ainsi déléguer aux municipalités le soin de choisir la norme applicable : il est loin d'être sûr qu'un tel procédé puisse remplacer valablement l'obligation d'approbation, postérieure et particulière, prévue à l'article 124 al. 5 *L.Q.E.*

La finalité de l'article 124 al. 5 *L.Q.E.* vise plutôt, nous semble-t-il, à s'assurer que le règlement municipal «portant sur le même objet» qu'une norme réglementaire provinciale sera évalué par le ministre (par exemple pour juger de sa «raisonnabilité»), finalité que le paragraphe 2 de l'article 7 du *R.R.P.O.A.* ne permet pas de rencontrer.

iii) Reformulation des pouvoirs de gestion des droits acquis

Le 20 décembre 1999 sont entrées en vigueur l'essentiel des dispositions de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (Projet de loi 95), devenu le chapitre 90 des Lois du Québec de 1999. Ce chapitre 90 a modifié, entre autres, les articles 113 et 130 *L.A.U.* pour, notamment, permettre aux municipalités locales de régir par zone les constructions et les usages dérogatoires protégés par droits acquis.

Ainsi, le principe traditionnel de l'uniformité des normes réglementaires en matière de droits acquis sur l'ensemble du territoire municipal n'existe plus. Les amendements apportés à l'article 113 *L.A.U.* autorisent maintenant les

municipalités à prévoir des normes différentes par zone en matière de gestion des constructions et usages dérogatoires protégés par droits acquis.

Mais le projet de loi va plus loin encore. En effet, il autorise de plus les municipalités à prévoir des règles de gestion des constructions et usages dérogatoires protégés par droits acquis différentes selon les catégories de construction et d'usage.

Bref, on passe d'une ère de totale uniformité à une ère de diversité quasi-complète. Évidemment, pour fins de concordance, le chapitre 90 des Lois du Québec de 1999 modifié par ailleurs l'article 130 *L.A.U.* afin d'adapter les règles d'approbation référendaire aux nouveaux pouvoirs municipaux en la matière.

La municipalité aura l'obligation de consulter l'ensemble des personnes habiles à voter de son territoire, uniquement lorsque les dispositions de son règlement concernant la gestion des droits acquis concerneront l'ensemble du territoire. Dans le cas où la municipalité adoptera un règlement modificateur visant à modifier les règles applicables que dans une zone, seules les personnes habiles à voter de la zone visée par le règlement et des zones contiguës à celle-ci seront consultées.

L'un des domaines selon nous où les municipalités pourront tout particulièrement apprécier cette flexibilité réglementaire que leur offre dorénavant la *L.A.U.* est justement celui de la gestion des usages agricoles et non agricoles en zone agricole provinciale.

5.2 Procédure d'adoption, de modification ou de révision

Outre les modifications générales apportées au cours des dix dernières années aux règles de la procédure d'adoption ou de modification des règlements d'urbanisme locaux, la procédure applicable en matière de modification d'un règlement de zonage visant la zone agricole provinciale est à toutes fins pratiques identique et assujettie aux mêmes règles que la modification de normes d'urbanisme dans n'importe quelle zone du territoire municipal, à une exception près.

On sait en effet que pendant la période transitoire comprise entre le moment où la *Loi sur la protection des activités agricoles* est entrée en vigueur et le moment où des règlements d'urbanisme locaux auront été rendus conformes au schéma d'aménagement révisé et en vigueur⁷⁰, la MRC, lorsqu'elle examine la conformité d'un règlement d'urbanisme, doit se prononcer sur la conformité du règlement d'urbanisme en cause aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷¹ mais ne peut émettre son avis sur la conformité «avant que ne soit déposé lors d'une séance de son conseil un rapport de son comité consultatif agricole» sur le règlement d'urbanisme local modificateur en cause «ou avant l'expiration des délais de trente jours suivant la demande du conseil au comité de déposer le rapport si ce dépôt n'a pas eu lieu dans ce délai»⁷².

La réglementation d'urbanisme municipal en zone agricole provinciale peut donc être modifiée à l'initiative de la municipalité locale ou en raison d'une modification ou d'une révision du schéma d'aménagement ayant pour effet de donner ouverture à l'application des dispositions de la *L.A.U.* obligeant la municipalité locale à rendre sa réglementation d'urbanisme conforme au schéma tel que modifié ou révisé.

La *Loi sur la protection des activités agricoles* n'a prévu, on l'a vu, aucune obligation directe pour les municipalités de modifier leur réglementation d'urbanisme locale pour rendre celle-ci conforme à la finalité de la *Loi sur la protection des activités agricoles* et donc aux modifications qu'elle a apportées à la *L.A.U.* et à la *L.P.T.A.A.* en juin 1997. Les municipalités ne devront modifier leur règlement d'urbanisme local afin de le rendre conforme à la finalité du besoin de la *Loi sur la protection des activités agricoles* qu'une fois la révision du schéma d'aménagement terminée et ce, en raison de l'obligation de conformité générale prévue dans la *L.A.U.*

La Commission municipale du Québec a déjà eu à se prononcer, incidemment, à un certain nombre de reprises sur la conformité d'un règlement

70. Et donc déclarés conformes aux orientations gouvernementales, incluant les *Orientations gouvernementales en matière agricole*, *supra* note 7.

71. *Loi sur la protection des activités agricoles*, *supra* note 11, art. 7 al. 3.

72. *Ibid.*, art. 78 al. 1.

d'urbanisme local aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*, et on peut en dégager certaines tendances :

- une municipalité peut fort bien modifier les normes d'urbanisme en zone agricole provinciale avant que la révision du schéma d'aménagement ne soit terminée;
- un règlement d'urbanisme local zonant la production agricole en zone agricole provinciale n'est pas nécessairement non conforme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷³, pas plus d'ailleurs qu'un règlement restreignant les conditions d'exercice d'activités agricoles⁷⁴;
- le test de conformité retenu par la Commission municipale (et partant par la MRC) d'un règlement d'urbanisme local aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* (ou un schéma révisé les ayant intégrées, le cas échéant) est celui normalement appliqué en vertu de la *L.A.U.* entre un règlement d'urbanisme local et le schéma, ou entre le schéma et les *Orientations gouvernementales en matière agricole*⁷⁵.

La jurisprudence de la Commission municipale du Québec est extrêmement jeune en matière d'analyse de la conformité de normes d'urbanisme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole*, ainsi que sur la portée et la finalité de ces *Orientations*. Une tendance se dégage cependant.

On peut déjà constater, tant des décisions de la Commission que des jugements de la Cour supérieure, qu'en période transitoire du moins, l'un des aspects fondamentaux à partir duquel les tribunaux jugent de la légalité de la réglementation applicable ou de la conformité de celle-ci aux *Orientations*

73. *Saint-Thomas de Pierreville c. Nicolet-Yamaska (MRC de)*, C.M.Q. 54374 et C.M.Q. 54374-A [ci-après *Saint-Thomas de Pierreville*].

74. *Sainte-Madeleine (Village de) c. Maskoutains (MRC Les)*, C.M.Q. 55097 et C.M.Q. 55098 [ci-après *Sainte-Madeleine*].

75. *Ibid.*

gouvernementales en matière agricole repose pour beaucoup sur la question de savoir si la réglementation d'urbanisme en cause risque de mettre en péril les objectifs de la révision du schéma d'aménagement.

Dans l'affaire *Boucher c. Saint-Martin (Paroisse de)*⁷⁶, l'honorable Juge Rochette, aujourd'hui juge à la Cour d'appel, soutient qu'il aurait été prématuré et aurait risqué éventuellement de mettre en péril l'exercice de planification régionale en cours dans le cadre de la révision du schéma que de conclure que la municipalité de Saint-Martin devrait, avant la finalisation de la révision, procéder à la modification de sa réglementation d'urbanisme afin de la rendre conforme à la «finalité» de la *Loi sur la protection des activités agricoles*.

Dans l'affaire *Sainte-Foy (Ville de) c. Communauté urbaine*⁷⁷, la Commission municipale du Québec a retenu que ce serait mettre en péril les objectifs d'aménagement qui pourraient éventuellement être arrêtés dans le cadre de la révision du schéma de la Communauté urbaine de Québec que de déclarer conforme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* un règlement d'urbanisme de la ville visant à modifier sa réglementation d'urbanisme pour autoriser la construction résidentielle en zone agricole provinciale même en l'absence de services municipaux d'aqueduc et d'égout.

Dans l'affaire *Sainte-Madeleine*⁷⁸, la C.M.Q. a jugé que la norme fondamentale en vertu de laquelle devait être jugée la conformité d'un règlement d'urbanisme aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* était de savoir si le règlement en cause mettait en péril ces dernières, reprenant ainsi, il est bon de le souligner à nouveau, le test ordinaire et usuel de conformité utilisé historiquement par la Commission municipale pour décider de la conformité d'un schéma aux orientations gouvernementales ou d'une réglementation d'urbanisme à un schéma. C'est la même orientation qu'on retrouve dans les dossiers de *Saint-Thomas de Pierreville*⁷⁹.

76. *Supra* note 39.

77. C.M.Q. 54815, en ligne : SOQUIJ (Com. mun. Qc).

78. *Supra* note 74.

79. *Supra* note 73.

5.3 Emission des permis de construction

L'examen des pouvoirs municipaux en matière de permis et certificats nous conduit nécessairement aux dispositions de la *L.P.T.A.A.* qui imposent des obligations aux officiers municipaux lors de l'émission des permis de construction.

D'abord, en vertu de l'article 32 *L.P.T.A.A.*, une municipalité locale, une MRC ou une communauté urbaine ne peut délivrer un permis de construction sur un lot en zone agricole à moins :

- que le demandeur produise l'autorisation de la CPTAQ;
- ou
- qu'il produise une attestation de la commission à l'effet que son projet est conforme avec la loi,
- ou
- qu'il prouve qu'il s'est écoulé plus de trois mois après que la CPTAQ ait reçu du demandeur sa déclaration invoquant qu'il peut construire sans autorisation. La construction est alors réputée conforme à la loi selon l'article 100.1 de la *L.P.T.A.*

Par ailleurs, la délivrance d'un permis de construction pour l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole est soumise à l'article 79.2 de la *L.P.T.A.A.* :

En zone agricole, une personne qui désire ériger sur un lot un bâtiment autre qu'agricole doit respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toute norme de distance imposée à ces dernières dans l'application d'une loi ou d'un règlement en vigueur lors de l'érection ou dans l'application d'un règlement municipal relatif aux odeurs.

La municipalité ne peut délivrer un permis de construction lorsque cette norme n'est pas respectée par le propriétaire du lot visé par la demande sauf si ce dernier dépose, pour fins d'inscription au registre foncier du bureau de la publicité des droits concerné, une déclaration par laquelle il renonce, à l'égard de chacune des exploitations avoisinantes devant respecter une telle norme de distance, aux recours

qu'il aurait pu invoquer s'il avait lui-même respecté les normes imposées.

Cette déclaration a l'effet d'une servitude réelle; malgré l'article 1181 du *Code civil du Québec*, elle s'établit par une déclaration inscrite contre le lot visé par la demande et contre chacun de ceux sur lesquels sont situés les bâtiments ou infrastructures servant à l'activité agricole soumise aux normes de distances.

Mentionnons qu'une disposition semblable existait avant l'adoption de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, soit l'article 79.15 de l'ancienne *L.P.T.A.*⁸⁰ Mentionnons en outre que la disposition (art 79.2 *L.P.T.A.A.*) a trouvé application dès l'entrée en vigueur de la nouvelle *L.P.T.A.A.*, puisque la *Loi sur la protection des activités agricoles*⁸¹ stipule qu'en l'absence de règlement municipal sur les odeurs, c'est la *Directive sur les odeurs* que la municipalité devra appliquer pour la délivrance des permis de construction.

L'article 79.2 impose au fonctionnaire municipal responsable de l'émission des permis l'obligation de :

- vérifier si la demande de permis vise une construction située en zone agricole, puisque les premiers mots de la disposition en limitent la portée à la zone agricole;
- vérifier si la demande de permis vise «à ériger (...) un bâtiment autre qu'agricole»;
- vérifier les normes de distances imposées aux exploitations agricoles avoisinantes, notamment dans l'application d'un règlement municipal relatif aux odeurs;
- vérifier si le lieu visé pour l'érection du bâtiment autre qu'agricole respecte, à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes, les distances qui sont imposées à ces dernières,

80. *L.P.T.A.*, L.Q. 1996, c. 26, art. 47.

81. *Supra* note 11, art. 88.

- le cas échéant, il peut émettre le permis;
- au cas contraire, il doit s'assurer :
- que le demandeur a signé une déclaration par laquelle il renonce, à l'égard de chacune des exploitations avoisinantes devant respecter une telle norme de distance, aux recours qu'il aurait pu invoquer s'il avait lui-même respecté les normes imposées
- et que cette déclaration a été déposée au bureau de la publicité des droits pour fins d'inscription au registre foncier.

Quel était le but poursuivi par le législateur lorsqu'il a adopté cette disposition? Souhaitait-il limiter l'implantation des résidences en zone agricole? La question est importante, puisqu'elle est le fondement des revendications du monde agricole visant à ce que les producteurs agricoles puissent déroger aux distances séparatrices, comme cela est permis à la personne qui souhaite ériger un bâtiment autre qu'agricole⁸².

Nous sommes d'avis que l'objectif visé l'article 79.2 n'était pas de restreindre l'implantation des constructions autres qu'agricoles en zone agricole, mais bien d'assurer que l'immunité prévue à l'article 79.17 *L.P.T.A.A.* ne puisse subir d'entraves en raison de l'érection postérieure d'un bâtiment autre qu'agricole.

Les restrictions à l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole sont régies par d'autres dispositions de la *L.P.T.A.A.*, dont les articles 26 et suivants, et par le régime des autorisations de la CPTAQ. Incidemment, nous venons de le mentionner, l'article 32 *L.P.T.A.A.* impose à la municipalité l'obligation de s'assurer du droit d'un requérant de réaliser une construction en vertu de la *L.P.T.A.A.* avant d'émettre le permis. La CPTAQ considère au surplus les

82. Ces revendications ont d'ailleurs reçu une oreille attentive du ministre de l'Environnement qui a introduit, à l'article 8 de sa *Directive*, *supra* note 17, la possibilité pour les producteurs agricoles de déroger aux normes de distance de celle-ci par le biais d'une servitude conventionnelle.

normes de distances lorsqu'elle émet une autorisation de construire une résidence, puisque parmi ses critères de décision, elle doit considérer «les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants»⁸³. Il est vrai que l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole à une distance inférieure à celle imposée à l'exploitation agricole (suite à une renonciation du propriétaire faite en vertu de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*) a pour effet de restreindre les possibilités d'agrandissement de l'exploitation agricole et que la renonciation en question ne vaut qu'à l'égard de la distance en vigueur lors de l'érection du bâtiment autre qu'agricole; mais tout cela est également vrai si le bâtiment autre qu'agricole est érigé à la limite de la distance tout en la respectant. On ne saurait prétendre que la déclaration par laquelle le propriétaire du bâtiment autre qu'agricole renonce à ses droits lui fait perdre davantage de droits «que s'il avait lui-même respecté les normes imposées».

Cela étant précisé, la renonciation exigée à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* ne doit pas être logée à la même enseigne que la servitude prévue à l'article 8 de la *Directive sur les odeurs*. Cet article autorise les producteurs agricoles à déroger aux distances séparatrices relatives aux installations d'élevage et aux lieux d'entreposage des engrais de ferme «si une servitude est dûment constituée et inscrite au registre foncier contre le lot de chaque propriétaire avoisinant qui, par cette servitude, consent à ce qu'une distance inférieure à celle prévue dans la présente directive soit respectée et renonce aux recours qu'il aurait pu autrement exercer si une telle norme de distance n'avait pas été respectée, le tout, en faveur du lot où se situe l'installation d'élevage ou le lieu d'entreposage des engrais de ferme»⁸⁴.

Que vaudra une telle servitude lorsque la norme de distance sera contenue dans un règlement municipal d'urbanisme? On sait que les règlements d'urbanisme constituent des dispositions d'ordre public⁸⁵ auxquelles on ne peut déroger par convention. On sait aussi que l'intérêt pour poursuivre en vertu de l'article 227 de la *L.A.U.* appartient tant au voisin, qu'à la municipalité, MRC

83. *Supra* note 2, art. 62 al. 2 (3).

84. *Ibid.*, art. 79.2.

85. *Habitations Rebecca c. Chiora*, J.E. 94-1390 (C.S.).

ou à «tout intéressé», ce qui comprend toute personne qui pourrait se plaindre du défaut d'approbation d'un règlement de modification par les personnes habiles à voter.

Il ne sera donc pas possible pour les producteurs agricoles de déroger à la réglementation municipale par voie de servitude conventionnelle avec leurs voisins. Pour les servitudes déjà consenties sous la *Directive*, on peut penser qu'il y aura droits acquis, du moins pour les constructions, lorsque le règlement municipal entrera en vigueur (si elles ont été érigées légalement bien sûr).

Dans un autre ordre d'idée, l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, surtout lorsqu'appliqué ou associé aux paramètres de calcul des distances séparatrices prévu dans la *Directive relative aux odeurs* et dans les *Orientations gouvernementales en matière agricole*, soulève des problèmes d'application fort importants, sur lesquels il nous apparaît opportun de formuler quelques remarques. Sans prétendre en faire ici une liste exhaustive, nous soumettons que des problèmes «fonctionnels» importants sont rencontrés actuellement et que les plus significatifs sont les suivants :

- L'article 79.2 *L.P.T.A.A.* fait de la demande de «permis de construction» pour «l'érection d'un bâtiment autre qu'agricole» la condition d'ouverture à l'obligation de fournir une déclaration de renonciation, ce qui ne semble pas couvrir les demandes de certificat d'autorisation pour changement d'usage. Or, il arrive qu'on puisse commencer à opérer un commerce dans un local sans avoir à réaliser de travaux de construction ou «à ériger» un bâtiment. Aucune renonciation n'est alors exigible, même si la modification d'usage a pour effet de modifier les distances séparatrices à respecter pour l'exploitation agricole voisine?;
- Dans le contexte législatif actuel, les activités d'épandage font partie des activités agricoles assujetties au respect de distances séparatrices et ouvertes à l'obligation de renonciation. Or, le troisième alinéa de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* prévoit quant à lui que la renonciation doit être inscrite sur les terrains où se trouvent les bâtiments de l'exploitation agricole. Cela pose deux

problèmes. D'abord, qu'arrive-t-il dans le cas des exploitations agricoles sans bâtiment? Ensuite, qu'arrive-t-il dans le cas de terres louées pour des activités d'épandage et qui, après que la renonciation ait été inscrite, pourraient être louées à une autre exploitation agricole?

- Comment régler les problèmes de territorialité inhérents aux limites juridictionnelles des municipalités lorsque l'application des distances séparatrices doit se faire d'un territoire municipal à un autre (exemple : exploitation agricole sise sur le territoire d'une municipalité, en bordure d'un périmètre urbain sis sur le territoire d'une autre municipalité)?
- Imaginons que durant la période transitoire de révision du schéma sur un territoire, une personne demande une autorisation d'utilisation à une fin autre qu'agricole à la C.P.T.A.Q. afin de pouvoir implanter un commerce en zone agricole provinciale. Elle devra alors requérir de la municipalité une attestation à l'effet que sa réglementation autorise cet usage. Or, si le projet est conforme à la réglementation municipale, l'attestation devra être émise et ce, même si le projet ne respecte pas les distances séparatrices de la *Directive relative aux odeurs*. Qu'advient-il alors de l'obligation de fournir une renonciation en vertu de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* pour l'obtention du permis de construction : la municipalité doit-elle en informer le requérant au moment de l'émission de l'attestation de conformité, se taire ou exiger la renonciation immédiatement?

Nous pourrions bien sûr oser des interprétations et proposer des solutions. Mais nous sommes d'opinion que cela serait peu constructif. Il faut plutôt espérer que le législateur remette la *Loi sur la protection des activités agricoles* sur sa table à dessin afin d'apporter, à tout le moins, les modifications nécessaires à sa viabilité.

Cela étant précisé, d'autres problèmes «fonctionnels», plus secondaires, mais aux effets tout aussi dévastateurs, se posent. En voici quelques-uns.

En premier lieu, nous sommes d'avis que les *Orientations gouvernementales en matière agricole* contiennent des illégalités que les MRC doivent éviter de reproduire dans leur schéma. Les principaux exemples à cet égard se retrouvent à l'article 7 de la seconde partie de celles-ci.

Ainsi l'alinéa 1 de cet article suggère d'appliquer la règle de la renonciation de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* à tout projet de construction de bâtiment non agricole dont l'implantation est projetée en zone blanche, lorsque cette implantation se réalise en bordure de la zone agricole provinciale. L'alinéa 2 du même article préconise pour sa part d'obliger la personne qui désire ériger un bâtiment autre qu'agricole en zone agricole provinciale de fournir, en application de l'obligation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*, une renonciation à une distance séparatrice plus grande que celle normalement applicable (c'est la pratique connue sous le nom de «seuils»).

De telles dispositions préconisent à l'évidence l'imposition de normes réglementaires allant au-delà de ce qu'habilite l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* Il est même douteux que le gouvernement ait le pouvoir d'inscrire de telles indications dans ses orientations, puisqu'il ne s'agit pas d'une orientation d'aménagement mais plutôt de l'interprétation d'une disposition légale. On le sait, la jurisprudence a de tout temps reconnu qu'on ne peut, par règlement, directive ou politique aller au-delà de la loi : c'est comme si, en quelque sorte, on amendait la loi pour être plus sévère ou plus exigeant que ce qu'a voulu le législateur. Cela demeure tout aussi vrai pour des «orientations gouvernementales».

6. LA CONSTITUTION DU COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE

Lors de l'étude de la procédure de modification et de révision du schéma, nous avons présenté le rôle du comité consultatif agricole. Sa constitution et son fonctionnement sont régis par un nouveau chapitre de la *L.A.U.* prévu aux articles 148.1 à 148.13.

À compter de l'entrée en vigueur de l'article 68 de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, les MRC dont le territoire comprend une zone

agricole ont eu six mois pour nommer les membres de leur CCA⁸⁶. Elles ont dû préalablement en déterminer le nombre par règlement. Au moins la moitié des membres doivent être nommés parmi les producteurs agricoles résidant sur le territoire de la MRC et qui sont inscrits sur une liste dressée par l'UPA⁸⁷. La MRC a néanmoins à choisir parmi les agriculteurs inscrits, puisque la liste doit contenir au moins le double de noms, à condition évidemment qu'il y ait autant de producteurs sur le territoire.

La MRC nomme les autres membres du comité parmi le conseil et les autres résidents. La loi spécifie également que les membres du conseil qui sont producteurs agricoles ne peuvent être nommés au CCA à titre de producteur. Il pourraient cependant être nommés à titre de membre du conseil.

Le président du comité est désigné par résolution de la MRC. La durée de son mandat, de même que celle des autres membres du comité, est fixée par règlement.

Le règlement de la MRC peut également prévoir les cas où un membre du comité peut être remplacé avant l'expiration de son mandat, par exemple lorsque l'absentéisme d'un membre atteint un nombre de réunions déterminé. Un membre cesse d'occuper son poste lorsqu'il y est remplacé, lorsqu'il démissionne ou lorsqu'il cesse d'avoir la qualité au titre de laquelle il a été nommé (soit producteur agricole, résidant ou membre du conseil).

Il est prévu que la MRC peut adjoindre des personnes et attribuer des sommes au comité aux fins de l'accomplissement de ses fonctions. De plus, il est spécifié que la fonction de président, ou d'autre membre du comité, est réputée être l'une de celles donnant droit au remboursement des dépenses au sens de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*⁸⁸. La MRC peut également établir des règles pour le remboursement des dépenses des membres du comité qui ne sont pas membres du conseil.

86. *Supra* note 11, art. 77 et *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 148.1. Mentionnons que la MRC, dont le territoire ne comprend pas de zone agricole, peut constituer un tel comité par règlement.

87. Ils doivent être producteurs au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles*, L.R.Q. c. P-28.

88. L.R.Q. c. T-11.001.

Le comité peut établir ses règles de régie interne, selon lesquelles les assemblées du comité sont convoquées et tenues. Il est néanmoins prévu que le président du comité préside ses assemblées, que le quorum est de la majorité des membres et que chaque membre a une voix.

Les règles de régie interne et les recommandations du comité sont adoptées à la majorité des voix exprimées. Le CCA rend compte de ses travaux et de ses recommandations au moyen d'un rapport signé par son président ou par la majorité de ses membres, rapport qui est déposé lors d'une séance du conseil de la MRC.

7. LES RECOURS ET L'IMMUNITÉ

Nous n'entendons évidemment pas ici présenter une analyse de l'article 227 *L.A.U.*, dont l'application n'est en rien modifiée en zone agricole. Nous voulons simplement commenter deux particularités quant aux recours en zone agricole : (i) l'immunité conférée aux producteurs agricoles qui respectent certaines normes et (ii) la possibilité de recourir à un « médiateur ».

i) L'immunité à l'encontre des recours civils

Le législateur a instauré, au chapitre III la *L.P.T.A.A.*, une immunité relative à l'encontre des recours civils : aucune action en dommages-intérêts, ni aucune injonction intentée contre un agriculteur en raison des bruits, de la poussière ou des odeurs résultant de ses activités agricoles, ne pourra réussir si l'on ne démontre pas qu'il a enfreint les normes réglementaires prises en application de la *L.Q.E.* en matière de poussières ou de bruits, ou les normes de distances séparatrices municipales pour ce qui est des odeurs.

Pour les bruits et poussières, il n'existe actuellement aucune norme réglementaire en vigueur. L'article 79.17 prévoit alors que la responsabilité pourra être retenue pour contravention à la *L.Q.E.*, donc à son article 20. De plus, tant qu'un règlement municipal adopté en vertu du troisième alinéa de l'article 113 *L.A.U.* ne sera pas en vigueur, l'immunité vaudra également à

l'égard des odeurs provenant d'activités agricoles exercées conformément aux normes prévues dans la *Directive relative aux odeurs*⁸⁹.

Notons que cette immunité s'applique en plus de celle prévue à l'article 100 *L.P.T.A.A.* Sans traiter exhaustivement de l'article 100, mentionnons que lorsqu'un bâtiment résidentiel, commercial ou institutionnel a été construit postérieurement à la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de la *L.Q.E.* permettant l'établissement ou l'agrandissement d'une exploitation de production animale, le propriétaire ou l'occupant de ce bâtiment ne peut agir en justice pour demander des dommages-intérêts ou pour empêcher l'exploitation ou le développement de cette ferme en raison de sa proximité ou des odeurs ou bruits qu'elle dégage, si le détenteur du certificat d'autorisation a respecté les conditions et distances qui y étaient énoncées, de même que le règlement en vigueur.

Il est intéressant par ailleurs de faire le lien entre les libellés de l'article 79.19 *L.P.T.A.A.* et de l'article 976 du *Code civil du Québec*⁹⁰ : on en déduit aisément que les voisins doivent accepter les poussières, les bruits ou les odeurs résultant d'une pratique agricole conforme aux normes réglementaires et à la *L.Q.E.*

Une remarque additionnelle s'impose : l'immunité ne vaut qu'à l'encontre des recours civils, du moins si on s'en remet au libellé des dispositions et au titre de la section de la *L.A.U.* en cause. Ainsi, une municipalité pourrait néanmoins exercer un recours pénal, par exemple pour percevoir une amende en raison d'une contravention à son règlement de nuisances.

ii) Le recours au médiateur

Non seulement les pouvoirs réglementaires municipaux sont étroitement encadrés, comme nous avons pu le voir jusqu'ici, mais un mécanisme (facultatif)

89. *Loi sur la protection des activités agricoles, supra* note 11, art. 87.

90. L'article 976 du *Code civil du Québec* se lit comme suit : «Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leur fonds, ou suivant les usages locaux.»

de médiation est prévu et mis à la disposition de toute personne dont l'exercice actuel ou projeté d'une activité agricole est restreint ou non réalisable en raison de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances⁹¹.

La médiation remplace l'ancien recours au commissaire aux plaintes, qui s'était avéré inutile, compte tenu du peu de plaintes recevables qu'il a pu entendre. C'est toutefois le commissaire aux plaintes qui, en période transitoire, agira comme médiateur⁹².

Le rôle du médiateur est de permettre aux parties d'échanger leur point de vue et de favoriser le plus rapidement possible une entente entre elles. Il peut également donner son avis sur le différend, s'il subsiste, et formuler des recommandations.

À l'instar de l'ancien commissaire aux plaintes, il ne s'agit pas d'un rôle décisionnel et la municipalité n'est pas tenue de suivre les recommandations du médiateur. C'est d'ailleurs ce qu'a récemment reconnu la Cour supérieure dans *Boucher c. St-Martin (Paroisse de)*⁹³.

L'existence de ce recours n'empêche pas le plaignant de recourir plutôt aux tribunaux pour faire valoir ses droits. Dans *Ste-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*⁹⁴, la Cour supérieure a décidé que l'existence d'un mécanisme d'examen de la plainte logée par un producteur agricole, qui se croit lésé par suite de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances, n'écarter pas le recours en nullité du règlement, le mécanisme de plainte étant un recours purement administratif et sans pouvoir décisionnel. La médiation étant un mécanisme similaire, il semble que cette jurisprudence devrait également trouver ici application.

Dans l'examen de la demande, le médiateur prend en considération notamment les règles de l'art en matière d'activités agricoles, ainsi que les

91. Voir les articles 79.3 et suivants *L.P.T.A.A.*, *supra* note 2.

92. Voir à ce sujet Y. Duplessis et J. Hétu, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1994 aux pp. 19- 20.

93. *Supra* note 39 à la p. 5.

94. *Sainte-Pétronille (Municipalité de) c. Welch*, J.E. 94-439.

conséquences du règlement municipal sur les activités agricoles actuelles ou projetées du demandeur et sur celles des autres producteurs de la zone agricole.

La demande de médiation doit être motivée et adressée à la MRC, puisque le médiateur est désigné par le préfet (ou le président s'il s'agit d'une communauté urbaine). Copie de la demande doit être transmise à la municipalité locale. Si le préfet ne désigne pas de médiateur dans les quinze jours de la demande, ou si ce dernier ne convient pas aux deux parties, le demandeur peut présenter sa demande au «directeur» qui désignera le médiateur⁹⁵.

Le préfet (ou le directeur) fait publier dans un journal ou dans un bulletin d'information municipale un résumé de la demande et indique le nom du médiateur, pour permettre aux intéressés de lui transmettre leurs représentations écrites.

Les parties doivent transmettre au médiateur tous les renseignements et documents qu'il requiert dans l'examen d'une demande. Il peut exiger l'expertise d'un membre du personnel du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère des Affaires municipales, du ministère de l'Environnement et de la Faune ou du ministère des Ressources naturelles, désigné par le ministre concerné. Il peut de plus convoquer toute personne pour obtenir son point de vue.

Le médiateur doit refuser ou cesser d'examiner une demande lorsqu'un recours judiciaire fondé sur des faits similaires et portant sur le même règlement est en instance ou a fait l'objet d'un jugement final qui dispose de la demande. Il peut le faire également s'il estime que la demande est frivole ou faite de mauvaise foi, que son intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances, si le demandeur refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents requis ou si le règlement a déjà été jugé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire⁹⁶.

95. Le directeur est une personne désignée par le ministre pour l'application des articles 79.3 à 79.16, en vertu de l'article 79.21 *L.P.T.A.A.*, *supra* note 2. Il agit pour recevoir les demandes qui lui sont formulées et désigner les personnes requises comme médiateur.

96. Ceux élaborés selon le nouveau paragraphe 2.1° du premier alinéa ou le troisième alinéa de l'article 5 *L.A.U.*, *supra* note 1.

Lorsqu'il refuse ou cesse d'examiner une demande, le médiateur doit en aviser, par une lettre motivée, le préfet ou le directeur qui l'a nommé de même que le demandeur, la municipalité locale et les personnes intéressées lui ayant transmis des représentations. Lorsqu'il juge à propos d'intervenir, il soumet avec diligence à ces personnes un rapport faisant état de ses constatations ou recommandations.

La municipalité locale doit, dans les 60 jours de la réception du rapport, informer par écrit le médiateur et le demandeur des suites qu'elle entend donner à toute recommandation et, si elle n'entend pas y donner suite, elle doit les informer des motifs justifiant sa décision.

Parmi les dispositions transitoires de la *Loi sur la protection des activités agricoles*, il est prévu que :

Article 84 :

Malgré l'article 47 de la présente loi⁹⁷, toute plainte formulée par un producteur concernant l'exercice actuel ou projeté d'une activité agricole restreint ou non réalisable en raison de l'application d'un règlement municipal d'urbanisme ou relatif aux nuisances en vigueur le (16 juin 1997) est examinée par le commissaire aux plaintes qui est mandaté pour favoriser entre la municipalité et le plaignant une entente conforme aux orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles [...].

On sait que les règlements municipaux relatifs aux nuisances puisent leurs sources dans le *Code municipal*⁹⁸ et dans la *Loi sur les cités et villes*⁹⁹, et ne sont sujets à aucune obligation de conformité à l'égard du schéma d'aménagement. Par contre, le rôle des *Orientations gouvernementales en matière agricole* est généralement limité à l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement révisé qui en tient compte. Dans cet esprit, nous émettons l'hypothèse que le mandat du commissaire aux plaintes expire lorsqu'entre en

97. Il s'agit de l'article qui introduit notamment les dispositions relatives à la médiation.

98. L.R.Q. c. C-27.1.

99. L.R.Q. c. C-19.1.

vigueur le schéma d'aménagement révisé et que le préfet doit, à compter de ce moment, désigner un médiateur lorsqu'une demande lui est adressée.

Il est intéressant de noter que la perception de l'actuel Commissaire aux plaintes est à l'effet que son mandat est de «protéger les activités agricoles». C'est du moins ce qu'elle a mentionné le 19 janvier dernier en commission parlementaire¹⁰⁰. Dans ce contexte, le préfet d'une MRC a intérêt à désigner un médiateur qui perçoit plutôt son rôle comme étant, en toute impartialité, «de permettre aux parties d'échanger leur point de vue et de favoriser le plus rapidement possible une entente entre elles». C'est du moins ce que prévoit l'article 79.4 *L.P.T.A.A.*

8. NOTES SUR CERTAINES DISPOSITIONS STRUCTURANTES

8.1 Les *Orientations gouvernementales en matière agricole*

8.1.1 Finalité et contenu

Les *Orientations gouvernementales en matière agricole* comprennent essentiellement deux parties :

- une première partie faisant état des orientations générales du gouvernement en matière d'aménagement du territoire agricole provincial, c'est-à-dire exprimant les attentes de ce dernier aux fins de favoriser la protection du territoire et des activités agricoles et le développement de ces dernières dans une perspective de développement durable;
- une seconde partie intitulée «Paramètres pour la détermination des distances séparatrices relatifs à la gestion des odeurs en milieu agricole»¹⁰¹, lesquelles fixent, ainsi que l'indique leur titre, les paramètres servant à déterminer les distances

100. Québec, Assemblée nationale, Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation dans *Journal des débats* (19 janvier 2000), 17h08.

101. Ci-après *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*. Une copie de ces orientations est jointe à titre d'**Annexe B**.

séparatrices aux fins de la protection contre les odeurs générées par les activités agricoles.

Une précision s'impose dès le départ : alors que la première partie contient des orientations que nous pourrions, par analogie, présenter comme étant de «conformité souple», la seconde partie constitue des orientations que nous présenterions comme étant de «conformité stricte»¹⁰². Le ministre indique en effet clairement dans ce document de juin 1997¹⁰³ qu'il veut que cette seconde partie soit insérée dans le document complémentaire des schémas d'aménagement; et bien qu'il se soit montré ouvert à une relative négociation quant à certains aspects des paramètres qu'on y retrouve, on peut affirmer qu'à ses yeux ces paramètres doivent à toute fin pratique être intégrés tels quels, à peu de chose près, dans le document complémentaire du schéma.

Partant, ces paramètres se retrouveront dans les règlements de zonage modifiés pour fin de conformité au schéma, lesquels remplaceront dès lors les paramètres de la *Directive relative aux odeurs* aux fins de l'application notamment de la règle de la renonciation de l'article 79.2 *L.P.T.A.A.* et de celle de l'immunité de l'article 79.17 *L.P.T.A.A.*¹⁰⁴

Sans vouloir attacher une importance trop grande dans le cadre de la présente à des outils qui pourraient connaître une courte vie¹⁰⁵, il demeure qu'il

102. Il ne faut pas voir dans cette analogie un quelconque désaccord avec la décision récente de la CMQ dans l'affaire *Sainte-Madeleine*, *supra* note 74, où celle-ci a décidé que les municipalités n'étaient soumises à aucune obligation de conformité stricte en regard des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*, lors de l'examen de la conformité aux *Orientations gouvernementales en matière agricole* d'une modification d'un règlement de zonage réalisée pendant la période transitoire de révision du schéma. Nous épousons d'ailleurs tout à fait cette thèse.

103. *Supra* note 7; Bouchard, *supra* note 68.

104. On sait par ailleurs que le contenu des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*, *supra* note 7, est pour ainsi dire identique à celui de la *Directive relative aux odeurs*, *supra* note 17.

105. Il se tient en effet, au moment où s'écrivent les présentes lignes, une commission parlementaire sur les difficultés d'application de la *Loi sur la protection des activités agricoles* afin d'identifier les modifications qui devraient être apportées à la *L.A.U.* et à la *L.P.T.A.A.* pour les résoudre. En même temps, un médiateur, soit M^e Jules Brière, tente de réunir tous les intervenants autour d'une solution satisfaisante des problèmes rencontrés par

est impossible de ne pas dire quelques mots sur les problèmes posés par les *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*. On nous permettra donc d'ouvrir une parenthèse à cet égard pour formuler quelques commentaires appelant à la prudence réglementaire.

8.1.2 Les problèmes fonctionnels des orientations

Les *Orientations en matière d'odeurs* sont, selon nous, extrêmement mal rédigées, il en est de même incidemment de la *Directive relative aux odeurs*. Les MRC seraient donc bien avisées de les réécrire avant de les insérer dans leur document complémentaire à titre de normes, même dans l'éventualité où elles choisissent de reprendre intégralement celles-ci à leur compte.

Ces orientations doivent être réécrites non seulement pour en faire disparaître les illégalités (nous pensons à l'article 7 déjà discuté), mais également (i) pour apporter les précisions qui s'imposent afin de mettre fin aux ambiguïtés inutiles qu'elles soulèvent, (ii) pour en unifier les différentes composantes de façon à éviter les controverses pouvant résulter de leur libellé contradictoire actuel et (iii) pour en faire un instrument didactique réel (puisque ce document complémentaire se transposera dans les règlements d'urbanisme locaux sous forme de normes devant être appliquées). Voici quelques exemples illustrant chacune de ces préoccupations.

i) Des ambiguïtés à corriger

L'objet des paramètres de calcul des distances séparatrices est de servir tant à l'application des articles 79.2 et 79.17 *L.P.T.A.A.*, qu'à l'émission d'une attestation de non contravention à la réglementation municipale requise par un producteur agricole demandant un certificat d'autorisation à Environnement-Québec; il serait utile de le mentionner clairement.

D'autre part, la notion de «commerce», à laquelle renvoie la définition d'«immeuble protégé», devrait être beaucoup mieux libellée de façon à ce que

les inspecteurs des municipalités dans l'application de la *Directive relative aux odeurs* lors de la mise en œuvre des articles 79.2 et 79.17 *L.P.T.A.A.*

la limite concrète en regard de laquelle doit être déterminée si la distance séparatrice applicable est respectée : est-ce le bâtiment dans lequel le commerce est exploité ou l'ensemble formé par le terrain et le bâtiment?

Il faudrait mentionner en outre que les marinas et campings qu'on désire protéger au moyen de distances séparatrices sont ceux identifiés au schéma révisé, ainsi que tous ceux qu'un plan de zonage municipal pourrait, dans l'avenir, identifier. Omettre une telle précision obligera une modification du schéma à chaque fois qu'un nouveau terrain de camping verra le jour.

Finalement, l'annexe A visant à permettre d'identifier le nombre d'unités animales en cause devrait être réécrite, afin d'en faire disparaître les composantes qui ne sont qu'indicatives et donc d'aucune utilité réglementaire.

ii) Éliminer les contradictions

Il faudrait revoir l'annexe G de la *Directive relative aux odeurs* (annexe utilisable aux fins de la révision du schéma dans le cas où, en vertu du 2^e alinéa de l'article 8 des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs*, la MRC désire prévoir des distances séparatrices plus importantes en présence de vents dominants) et s'assurer, notamment, que les définitions l'accompagnant soient identiques aux définitions fournies en introduction des *Orientations gouvernementales en matière d'odeurs* (par exemple, celle de «immeuble protégé»).

iii) Faire du document complémentaire un instrument didactique

Il y aurait lieu d'expliquer dès le départ la façon dont est conçue la méthode de calcul des distances séparatrices, plutôt que de le faire à la fin de l'article 3. Il faudrait en outre souligner expressément et clairement que l'utilisation du paramètre «E» est, en principe, impossible dans le cas où l'utilisation de la méthode de calcul sert à déterminer la distance séparatrice devant être respectée aux fins de l'obligation de renonciation prévue à l'article 79.2 *L.P.T.A.A.*

8.2 Article 98 L.P.T.A.A.

L'un des soussignés a traité récemment de l'article 98 L.P.T.A.A. et de sa portée en regard de la réglementation municipale¹⁰⁶. Nous vous référons donc à la discussion qu'on y retrouve pour fin de complément. Nous limiterons nos commentaires aux fins de la présente aux deux remarques suivantes.

Juste avant le début des années 2000, soit le 15 décembre 1999, la Cour d'appel du Québec a eu à poursuivre son analyse de la portée de l'article 98 L.P.T.A.A. dans l'affaire *Dauphinais c. Mercier (Ville de)*¹⁰⁷. La majorité de la Cour (Honorables Beauregard et Brassard) a conclu :

Paragraphe 9 du jugement :

Une municipalité ne peut par règlement décréter qu'une partie d'une zone agricole ne peut être exploitée que par des commerces, si ceux-ci ont pour effet d'empêcher un producteur agricole d'ériger sa maison d'habitation sur un terrain qui fait partie de la zone agricole. Le fait que l'article 40 de la *Loi* dispose qu'un producteur agricole n'est pas dispensé d'obtenir un permis de la municipalité avant d'ériger son bâtiment ne suppose pas que la municipalité peut empêcher ce producteur agricole d'ériger sa maison d'habitation dans la zone agricole sous prétexte que celle-ci se trouverait à un endroit que la municipalité a destiné à des commerces. La disposition de la *Loi* qui ne dispense pas le producteur agricole d'obtenir un permis de la municipalité avant d'ériger sa maison d'habitation a pour but de permettre à la municipalité de vérifier que la maison sera conforme aux normes de construction et d'urbanisme en vigueur (e.g. nature et qualité des matériaux, distance entre deux bâtiments, marge de recul, etc.)

L'Honorable Nuss a rédigé, il faut le mentionner, une opinion dissidente fondée essentiellement sur le fait qu'il n'avait pas été démontré à ses yeux qu'il était impossible pour l'agriculteur concerné de construire sa résidence sur la partie de sa propriété se trouvant dans la zone agricole municipale, également

106. Bouchard, *supra* note 68.

107. *Dauphinais c. Mercier (Ville de)*, R.E.J.B. 99-15540.

située en zone agricole provinciale. Aux yeux du juge Nuss, il découle de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge (Municipalité de)*¹⁰⁸, que la réglementation municipale doit demeurer applicable, dans la mesure où celle-ci est conciliable avec la *L.P.T.A.A.* L'appréciation de la majorité de la Cour à cet égard a été différente.

Il appert en effet qu'aux yeux de la majorité de la Cour d'appel dans cette affaire, l'article 40 *L.P.T.A.A.* confère à l'agriculteur le droit de construire, où il le désire sur sa propriété se trouvant en zone agricole provinciale, sa résidence. Aux yeux de la Cour d'appel, une réglementation municipale qui a pour effet d'empêcher l'atteinte de cette finalité de l'article 40 *L.P.T.A.A.*, est inconciliable avec la *L.P.T.A.A.* en vertu de l'article 98 de cette dernière.

Il faut souligner qu'il s'agit ici d'un nouvel éclairage apporté à la finalité de l'article 98 *L.P.T.A.A.*, mais que cet éclairage concerne l'article 98 et la *L.P.T.A.A.* tels qu'ils existaient avant les modifications apportées par *Loi sur la protection des activités agricoles*, puisque les faits pertinents remontant à la fin 1991 début 1992.

Cela nous amène à la deuxième remarque que nous annonçons précédemment. Il faut se demander si, compte tenu de l'introduction des articles 1.1 et 79.1 dans la *L.P.T.A.A.*, les tribunaux se montreront plus exigeants lors de l'étude du caractère conciliable ou non d'une réglementation municipale avec la *L.P.T.A.A.*

En effet, ces articles 1.1 et 79.1 *L.P.T.A.A.*, on l'a vu, ont pour effet que les pouvoirs d'urbanisme municipaux, bien que pouvant être exercés en zone agricole provinciale, doivent l'être de façon à favoriser le développement des activités agricoles en zone agricole provinciale (le tout dans une perspective de développement durable, bien sûr).

On peut certes supposer que les tribunaux exigeront, aux fins de l'application de l'article 98 *L.P.T.A.A.*, un niveau de preuve important pour déterminer si la portée d'une disposition réglementaire municipale, prise dans

108. *Supra* note 60.

son contexte réglementaire et pratique, assure effectivement le développement des activités agricoles ou ne l'assure pas. Il sera intéressant de voir incidemment ce que les tribunaux décideront quant à la question de savoir sur qui repose le fardeau de la preuve à cet égard, de même que sur le niveau de preuve nécessaire pour satisfaire au test de l'article 98 *L.P.T.A.A.* : la simple possibilité que le développement des activités agricoles ne soit pas assuré sera-t-elle suffisante pour conclure à une inconciabilité?

9. CONCLUSION

Le tableau que nous avons tenté de dresser des pouvoirs municipaux d'urbanisme en zone agricole provinciale est des plus sommaires. Le présente texte a cherché bien davantage à faire état des différentes problématiques en cause qu'à fournir une analyse approfondie du droit substantif applicable. Certains pourraient juger ce choix décevant, mais faire plus aurait été à notre avis téméraire et plus ou moins utile.

La Loi sur la protection des activités agricoles a modifié de telle façon la *L.A.U.* et la *L.P.T.A.A.* et les documents d'appui visant à fournir les outils de sa mise en œuvre (*Directive relative aux odeurs* et *Orientations gouvernementales en matière agricole*) comportent un tel contenu, que les difficultés (nous dirions même, dans certains cas, les impossibilités) d'interprétation et d'application sont à ce point importantes qu'il est pour ainsi dire impossible d'établir un consensus solide quant à la portée à donner à plusieurs dispositions en cause.

Le gouvernement incidemment piétine depuis maintenant presque trois ans dans la difficile tâche visant à résoudre les problèmes d'application posés par la *Loi sur la protection des activités agricoles*¹⁰⁹. Parions que le présent document viendra à peine d'être publié que le lecteur devra immédiatement s'en référer aux modifications législatives qui ne manqueront pas d'avoir été de nouveau apportées pour nuancer les propos qu'il contient.

109. Les trois ministères les plus directement concernés (M.A.P.A., Environnement-Québec et M.A.M.M.) ont en effet été jusqu'à maintenant incapables d'en arriver à un consensus sur les solutions à apporter en l'espèce.

Nous avons donc fait ce qui nous apparaissait dans les circonstances le plus approprié, c'est-à-dire faire état, de la façon la plus systématique possible, de chacun des aspects les plus importants devant être pris en compte en matière de pouvoirs d'urbanisme municipaux en zone agricole provinciale.